

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA BOSNIE ET L'HERZÉGOVINE

ÉTUDE D'HISTOIRE DIPLOMATIQUE ET DE DROIT INTERNATIONAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

M.-J. SPALAÏKOVITCH

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1897

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA BOSNIE ET L'HERZÉGOVINE

ÉTUDE D'HISTOIRE DIPLOMATIQUE ET DE DROIT INTERNATIONAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS
sera soutenu le vendredi 11 juin 1897, à 2 heures 1/2

PAR

M.-J. SPALAÏKOVITCH



Président : M. RENAULT.

Suffragants : } MM. WEISS, professeur.
PILLET, agrégé.

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1897

PREMIÈRE PARTIE

LA BOSNIE ET L'HERZÉGOVINE AVANT LE TRAITÉ DE BERLIN

EXPOSÉ HISTORIQUE

CHAPITRE PREMIER

ANCIEN RÉGIME.

Traité de Koutchouk-Kainardji. — I. La charte de Gulbané et le Traité de Paris. L'insurrection de 1858-1862. — II. Organisation sociale et administrative. 1. Condition des personnes et de la propriété foncière. 2. Législation agraire. 3. Administration. — III. Les réformes ne furent jamais exécutées.

Avec l'invasion des Turcs en Europe, l'édifice de l'ancien Etat serbe commence à s'écrouler progressivement, et finit par disparaître complètement après la chute de ses deux dernières provinces, la Bosnie en 1463 et l'Herzégovine en 1483 (1). Nous n'avons pas à retracer ici l'histoire de ces deux provinces sous le joug ottoman.

(1) Seule, l'ancienne province de Zéta, aujourd'hui *Montagne Noire* ou Monténégro, resta comme dernier foyer de l'indépendance serbe.

Nous aborderons immédiatement le commencement de ce siècle, rappelant seulement qu'à partir du célèbre traité de Koutchouk-Kaïnardji (1774), la Russie prit en mains la protection et la défense des chrétiens de la péninsule des Balkans. Ce traité de « paix perpétuelle », conclu entre la Russie et la Porte, stipula des avantages particuliers pour les populations chrétiennes de l'empire ottoman (1). Aux termes de l'article 7 du traité de Kaïnardji : « La Sublime Porte promet une *ferme protection* à la religion chrétienne et à ses églises. Et aussi elle permet aux ministres de la Cour impériale de Russie de faire dans toutes les occasions des représentations tant en faveur de la nouvelle église de Constantinople dont il sera fait mention à l'article 14, que pour ceux qui la desservent, promettant de les prendre en considération comme faites par une personne de confiance et d'une puissance voisine et sincèrement amie. »

Depuis cette époque, plusieurs traités et un grand nombre de décrets rendus par le sultan ont eu pour objet d'améliorer la condition de ces populations, mais aucune des réformes projetées ne fut jamais exécutée. Les Serbes se révoltèrent à plusieurs reprises, essayant de conquérir par les armes l'indépendance et l'unité nationale. En 1806, Kara-Georges, le premier libérateur de la Serbie, essaya d'affranchir aussi la Bosnie. L'Herzégovine, surtout, ne supportait qu'avec peine la domination ottomane ; des révolutions, à grand'peine comprimées, y éclataient continuellement. La tyrannie des gouverneurs turcs, le poids excessif des impôts entretenaient l'agitation. En 1844, un seigneur de race serbe, converti à l'islamisme, Ali-Bey Rizvanbégovitch,

(1) V. Martens, *Recueil des principaux traités*, t. IV, p. 615.

administrateur de l'Herzégovine, jeta, d'accord avec le Monténégro, les bases d'une alliance slave qui devait unir tous les pays serbes et toutes les populations iougo-slaves dans une croisade contre le sultan. Mais cette tentative échoua, quoique les circonstances, dans lesquelles ce projet devait être mis à exécution, fussent très favorables aux Slaves du Sud, vu les graves événements provoqués en Autriche par la révolution hongroise de 1848.

I

Les autorités turques établies en Bosnie et en Herzégovine, au lieu d'affranchir les chrétiens des charges écrasantes qui pesaient sur eux, au lieu de leur assurer les conditions d'égalité, accordées par la charte de Gulhané et stipulées plus tard dans les réformes promises par le traité de Paris, continuèrent à persécuter la population de ces pays et à commettre ou à laisser commettre d'effroyables atrocités.

Nous venons de mentionner les deux principaux actes par lesquels la Porte s'engageait à faire des améliorations dans la vie publique de son empire. D'abord, le *Hatti-chérif* de Gulhané (1) avait été proclamé en 1839 comme la base de la législation politique, sociale et administrative de l'empire. Les Herzégoviniens réclamaient en vain son application. Ensuite, le traité de paix, conclu à Paris en 1856, enlevant à la Russie le droit exclusif de protéger les chrétiens vivant sous la domination turque, en fit un droit général pour les

(1) Voir pour le texte : A. d'Avril, *Négociations relatives au traité de Berlin*, p. 23 ; *State Papers*, XXXI, 1239.

puissances chrétiennes signataires du traité. Dans l'article 9 du traité de Paris, le sultan déclare avoir octroyé un firman ayant en vue l'amélioration du sort de ses sujets. En effet, la charte de Gulhané était confirmée par le *Hatti-houmayoun* du 18 février 1856 (1).

Les chrétiens attendirent pendant un an. Enfin ils firent des démarches auprès des autorités compétentes et adressèrent une pétition aux consuls étrangers. Ces réclamations n'ayant eu aucun succès, un des chefs serbes de l'Herzégovine, Louka Voukalovitch, conseilla le soulèvement au peuple et devint son *voïvode*. Un premier combat eut lieu à Soutorina ; les Turcs battus s'enfuirent à Trébigné. Le gouvernement français intervint alors auprès des puissances pour demander le rétablissement du *statu quo*, car à ce moment les Monténégrins, qui étaient entrés en lice pour secourir les Herzégoviens, venaient de battre les Turcs à Grahovo (13 mai 1857), et la guerre menaçait de se généraliser dans les Balkans. Cependant la commission européenne, dont l'institution fut proposée par le gouvernement français et qui devait travailler au rétablissement du *statu quo* dans la province insurgée, ne fit que tracer une nouvelle délimitation entre la Turquie et le Monténégro ; quant à l'Herzégovine, elle fut absolument sacrifiée. L'Autriche ouvrit son port de Klek aux Turcs et leur permit ainsi de jeter dans les plaines de la Narenta un nombre considérable de troupes qui pillèrent le district de Gatsko et massacrèrent les habitants. La Russie s'en émut, et le prince Gortchakow écrivit à ses agents à l'é-

(1) Samwer, *Recueil général de traités*, t. II, p. 509 (Firman impérial du 18 février 1856, réglant la condition des sujets chrétiens de la Porte).

tranger que la situation qui est faite aux raïas ne peut se prolonger, et que le cabinet russe a décidé qu'il prierait les représentants des grandes puissances de demander à leurs gouvernements d'aviser. Les propositions que le prince Gortchakow avait transmises aux cabinets européens étaient ainsi conçues :

« 1° Déclaration immédiate de la part des cinq grandes puissances qu'elles ne peuvent tolérer plus longtemps l'état de choses actuel dans les provinces chrétiennes de l'empire ottoman ; 2° demande d'une organisation ayant pour but de donner aux provinces chrétiennes de la Porte des garanties efficaces, propres à faire droit aux griefs légitimes des populations et à rassurer en même temps l'Europe sur la possibilité des complications qui touchent à ses intérêts généraux comme à ceux de la Turquie. »

Une nouvelle commission européenne fut nommée, non cette fois pour délimiter le Monténégro, mais pour entendre les doléances des habitants de l'Herzégovine, qui lui adressèrent la pétition suivante, bien modérée dans le fond :

« Nous prions qu'on veuille nous donner des employés turcs bienveillants et affables et un *Kodjabachi* (une sorte de procureur) qui sauvegarderait nos intérêts auprès des autorités locales. Nous prions de même qu'on respecte notre religion chrétienne, qu'il nous soit permis de bâtir des églises avec l'autorisation de nous servir de cloches, qu'il nous soit concédé un évêque national et l'établissement d'écoles serbes. Nous prions que dorénavant les gendarmes turcs ne soient plus logés dans nos maisons, que nous ne soyons plus obligés de payer aux propriétaires turcs que le quart de la récolte, que

ce quart ne soit plus prélevé par les agas ou leurs agents en personne dans les villages, mais que nous soyons autorisés à le leur remettre nous-mêmes ; que tous les impôts pour chaque maison soient arrêtés à une somme fixe, que ces impôts soient prélevés par notre Kodjabachi et remis par lui à l'autorité locale, que les garde-frontières soient choisis parmi les chrétiens des villages respectifs et que leur solde soit déduite des impôts ; qu'on nous accorde la remise de l'arriéré des impôts (1). »

L'entrevue de la commission européenne avec les chefs de l'insurrection eut lieu à Castelnuovo, sur le territoire autrichien, dans les premiers jours de 1861, mais elle n'amena aucun résultat. D'une autre part, Omer-Pacha, auquel on avait encore confié le soin de pacifier la province insurgée, reprit les hostilités, mais sans toutefois cesser de négocier. Il s'efforça aussi de semer la division entre Louka Voukalovitch, le principal chef de l'insurrection en Herzégovine, et le prince Nicolas de Monténégro.

Cependant l'armée turque, forte de trente mille hommes, fut battue à Piva par le chef des insurgés, pendant l'automne de 1861. Néanmoins, grâce à la complicité de l'Autriche, qui força Louka Voukalovitch à abandonner Soutorina, le général ture parvint à se défaire de cet adversaire redoutable, qui voulait, à l'abri d'une situation excellente (2), faire reconnaître

(1) V. G. Thomson, *L'Herzégovine*, Paris, librairie illustrée, 1875.

(2) Les ports de Klek et de Soutorina étaient presque la seule route par laquelle les Turcs eussent pu envoyer des renforts et des munitions en Bosnie et en Herzégovine. L'Autriche, s'étant toujours réservé la domination sur la baie de ces ports, aurait dû s'abs-

l'Herzégovine comme principauté tributaire, mais indépendante de la Porte. Les puissances, et particulièrement la Russie, protestèrent énergiquement contre cette violation par le cabinet de Vienne du traité de Paris, qui interdisait toute intervention sur le territoire ottoman sans une entente préalable entre les puissances signataires.

La défaite du Monténégro entraîna la soumission des chefs insurgés de l'Herzégovine, mais les relations de confiance entre eux et la Porte ne purent s'y rétablir. Les malheureux raïas continuèrent à être aussi mal-traités qu'avant. La population chrétienne continua à être soumise aux exactions des fermiers de l'impôt, aux exigences, aux avanies, à la tyrannie des beys et des agas, aux violences et aux outrages des bachi-bouzouks.

II

Après ces courtes observations sur l'insurrection de 1858-1862, qui fut une véritable lutte pour l'autonomie nationale, exposons en quelques lignes l'état de l'organisation sociale et administrative dans l'ancien vilayet de Bosnie, comprenant aussi l'Herzégovine et le district de Novi-Bazar, sous le régime turc. Quelle était d'abord la condition des personnes et de la propriété foncière à cette époque ?

tenir de toute intervention individuelle, en faveur des Turcs, sur le littoral (Voir sur la situation de l'Autriche-Hongrie à l'égard des ports turcs de Klek et de Soutorina : F. de Martens, *Traité de droit international*, t. I, p. 489).

1. La population de ces provinces, presque tout entière de race slave, appartient à la nationalité serbe (1). On y distingue deux classes de personnes : les seigneurs ou propriétaires et les fermiers. Grâce à la noblesse qui embrassa l'islamisme, et surtout grâce à l'organisation rétrograde de l'administration turque, le régime féodal a pu s'y conserver jusqu'à nos jours. Lors de l'invasion turque, les anciens seigneurs féodaux et leurs hommes d'armes se convertirent à l'islamisme afin de conserver leurs fiefs et leurs privilèges, mais néanmoins ils gardèrent tous les caractères distinctifs de leur nationalité ; ils forment à présent la classe de propriétaires, grands (*begs*), ou petits (*agas*). Au contraire, la grande majorité des paysans, vivant en communautés de famille (*zadrugas*) sur les biens des seigneurs et s'occupant de leur culture, restèrent chrétiens et furent réduits à l'état de serfs taillables et corvéables à merci ; ils forment aujourd'hui une espèce de colons (*kmètes*) (2) traités par les Turcs comme des esclaves (*raïa*). Ils ne sont pas attachés à la glèbe, mais, en fait, il est matériellement impossible à un tenancier de quitter le sol qu'il cultive, car aucun propriétaire musulman ne voudrait le recevoir après.

(1) V. Miklosich, *Vergleichende Grammatik der slavischen Sprachen*, t. I, Introduction, p. IX (Vienne, 1852). — La langue qu'on parle en Bosnie et en Herzégovine est le serbe ; le turc, comme à présent l'allemand, n'était parlé que par quelques fonctionnaires et soldats étrangers au pays.

(2) C'est un vieux mot serbe qu'on rencontre dans les monuments législatifs de l'ancien Etat serbe, comme par exemple dans le Code de l'empereur *Douchan Silni* (Douchan le Puissant) du XIV^e siècle. V. St. Novakovitch, *Seigneurs fonciers et fermiers*, Belgrade, 1887, p. 44 (en serbe).

La grande propriété foncière s'appelle en ture *Tchiflik*. Les titulaires des tchifliks sont des *begs* (beys) et des *agas*. Les agents qui, au nom de l'autorité, prélevaient le dîme s'appelaient *spahis*. En Bosnie et en Herzégovine, les spahis étaient pour la plupart les beys mêmes (1). Le tchiflik est donc soumis à deux maîtres : au spahi qui possède un droit plutôt fiscal et au beg (*aga*) qui a un droit réel sur le tchiflik. On appelle ce dernier *tchiflik-sahibi* et les hommes qui habitent son tchiflik *kmètes*. Les tchifliks comprenaient, surtout en Serbie avant l'affranchissement, des villages tout entiers. Si le village n'avait pas de tchiflick-sahibi, mais seulement son spahi, alors la propriété appartenait aux paysans qui payaient, dans ce cas, la dîme au spahi ; si le village avait aussi son tchiflik-sahibi, alors celui-ci se considérait comme titulaire légitime du droit de propriété même, mais néanmoins chaque bien-fonds (*bachtina* en serbe), faisant partie du tchiflik, était distinctement délimité et appartenait de plein droit à son cultivateur (2).

Tandis que les termes *beg* et *aga* sont des mots étrangers, le mot *kmète* est un très ancien terme serbe, par conséquent l'institution elle-même n'est pas moderne. En voici la définition que nous empruntons à un ouvrage dont l'autorité est incontestable (3) :

« En Bosnie on appelle *kmète* (pl. *kméti*) le paysan qui demeure sur le sol et dans la maison dont un autre

(1) Cf. Vuk Steph. Karadschitch, *Lexicon serbico-germanico latinum*, p. 702 (au mot *Spahia*).

(2) Cf. Vuk Steph. Karadschitsch, *op. cit.*, p. 826 (au mot *Tchitlouk*).

(3) Vuk Steph. Karadschitsch, *op. cit.*, p. 277 (au mot *Kmète*).

est propriétaire. Dans ce pays il y a très peu de gens qui ont un terrain et une maison à eux ; la plupart sont des kmètes. Les maîtres de ces derniers ne sont pas les spahis, mais les tchiflik-salibis qui sont appelés *agas*. Les kmètes payent aux agas une redevance qui dépend de leur entente mutuelle ; si, par exemple, l'aga fournit les bœufs et les semailles, le kmète lui paye en ce cas la moitié de la récolte, le tiers si les bœufs appartiennent au kmète, etc. D'abord le spahi prélève la dime, ensuite on fait déduction des semences au profit soit de l'aga soit du kmète, et après le kmète et l'aga partagent le reste suivant la convention. Le kmète est tenu de transporter la part de l'aga en ville jusque dans la maison de ce dernier. Le kmète donne encore à l'aga, selon leur entente réciproque, une part de fourrages et de légumes, et un peu d'argent. Presque tout aga possède dans son village une propriété allodiale (*beglouk*), une maison de campagne, et quand il s'y rend pour passer l'été ou l'automne, les kmètes doivent lui être particulièrement obéissants. Lorsque l'aga a un grand nombre de kmètes, il est obligé d'entretenir dans ses villages des *soubachas* (régisseurs) auxquels les kmètes doivent fournir aussi une quote-part. Après la récolte, l'aga est libre de chasser le kmète de son sol et de sa maison, de même que le kmète pourrait, d'après la loi, quitter à son gré la propriété de l'aga, mais en réalité les inconvénients sont bien plus grands pour lui, car si, par exemple, l'aga est un grand seigneur, personne n'ose recevoir son kmète sans son assentiment. En Bosnie il y a aussi des kmètes de religion turque. »

Pour mieux saisir le régime foncier actuel, nous allons jeter un coup d'œil sur l'histoire de l'évolution de la

propriété foncière en Bosnie et en Herzégovine (1). Les nombreuses redevances, qui pesaient et qui pèsent encore aujourd'hui sur les tenanciers en Bosnie et en Herzégovine, n'ont pas toujours existé simultanément. Il faut remonter à leur origine pour s'expliquer l'état de choses actuel.

Avant l'occupation ottomane en 1463, la Bosnie, comme toutes les autres provinces serbes, avait le régime féodal, plus ou moins semblable à celui de tous les Etats chrétiens du moyen âge. La plus grande étendue du sol appartenait à des seigneurs féodaux. Le code du tsar serbe Douchan contenait une foule de dispositions concernant les redevances des tenanciers aux seigneurs féodaux, aux cloîtres et aux églises. Il n'est pas besoin de démontrer qu'à cette époque l'idée de l'Etat, surtout en ce qui concerne les obligations publiques des individus et la conception de l'impôt, était différente de ce qu'elle est dans la civilisation moderne, et il n'est pas étonnant qu'aucune des dispositions législatives de cette époque ne comportait l'idée de redevances au profit de l'Etat comme nous le comprenons aujourd'hui.

Lorsque les Turcs eurent conquis la Bosnie par les armes, ils conservèrent la plupart des institutions existant dans l'ancien droit serbe, qui étaient conformes à leur goût dominateur et qui pouvaient assurer une classe de défenseurs de la foi et de la domination musulmanes. Les fiefs qui existaient au profit des knez ou voïvodes serbes dans tout le moyen âge devenaient la récompense accordée au guerrier de distinction (spahi). Minnet-Bey, le premier gouverneur musulman, pro-

(1) V. Debains, *Etude sur le régime de la propriété foncière en Bosnie* (*Bulletin de la Société de législation comparée*, 1876, p. 319).

posa aux grands nobles de Bosnie et d'Herzégovine de conserver leurs fiefs en devenant des seigneurs ou beys ottomans. Tous ceux qui consentirent à embrasser l'islamisme détinrent désormais leurs fiefs avec l'investiture au nom du sultan.

De l'islamisme les renégats bosniaques firent un moyen d'oppression sur les kmètes et d'indépendance vis-à-vis de la Porte. Longtemps en Bosnie, les Serbes mahométans seuls personnifièrent, aux yeux du Serbe chrétien, l'idée de l'Etat turc. S'appuyant sur leur richesse territoriale, ces begs réussirent parfaitement à conserver pendant des siècles, pour la Bosnie et l'Herzégovine, une sorte d'autonomie vis-à-vis du pouvoir central, et à décider eux seuls du sort des kmètes. Rarement la Porte ottomane osa faire prévaloir ses décisions contre leur volonté. Par une véritable délégation de l'autorité royale, ils percevaient la dîme (*dessétak*) dans toute la Bosnie et l'Herzégovine, à charge de constituer la force armée du pays. Les spahis, qui représentaient l'autorité régale et qui étaient le plus souvent les begs mêmes, avaient droit au dixième des produits du sol cultivé aussi bien par les chrétiens que par les musulmans. La dîme était un droit réel, une servitude de droit public imposée à toute terre.

Dans le courant du dix-huitième siècle, à la suite des guerres contre l'Autriche, les propriétés foncières de la plus riche partie de la Bosnie furent dévastées par le passage d'armées. A cette époque remonte l'origine des tchifliks. Les begs qui n'avaient pas de titres certains, et en général les musulmans établis dans la contrée, sans se soucier de leurs titres de noblesse, revendiquèrent la propriété du sol cultivé par les chrétiens,

et désormais les kmètes ne furent considérés par eux que comme de simples fermiers. Au moyen de cette usurpation, ces nouveaux seigneurs, en répondant de la dîme vis-à-vis du spahi, purent imposer une redevance à leur profit aux petits cultivateurs chrétiens. Ces seigneurs usurpateurs furent dès lors connus sous le nom de « tchiflik-sahibis » (maîtres du sol). Il arrivait encore souvent que les petits propriétaires cultivateurs chrétiens, cherchant la protection contre les Turcs oppresseurs, se vendaient à un beg puissant et le reconnaissaient comme leur tchiflik-sahibi.

Quant au spahi, de tout temps la question de propriété du sol avait été indifférente pour lui. Il retirait sa dîme, sans se préoccuper s'il avait affaire au propriétaire, au tenancier ou au fermier. Mais à un moment donné, le spahi ne se contenta plus de son droit au dixième, et il chercha le moyen de se faire attribuer une nouvelle redevance. Il ne put cependant se considérer comme propriétaire, à moins qu'il ne fût en même temps beg ou aga, et il ne le put en effet que lorsqu'il eut fait appliquer à son profit le droit de tchiflik. Des droits de propriété ainsi établis devaient nécessairement avoir une origine souvent peu recommandable, ainsi que le prouve l'exemple suivant. En 1803, Ali-Pacha Vidaïtch traversait le village de Iadar, faisant partie de son pachalik de Zvornik : il fit lier les petits propriétaires chrétiens, et ordonna qu'ils fussent roués de coups jusqu'à ce qu'ils eussent signé un écrit par lequel ils le reconnaissaient comme leur tchiflik-sahibi. Dès qu'Ali-Pacha eut obtenu cette signature, il institua des régisseurs chargés de prélever les redevances des kmètes cultivateurs de son nouveau tchiflik (1).

(1) Cf. Vuk Steph. Karadschitsch, *op. cit.*, p. 826.

Les begs avaient gouverné la Bosnie jusqu'en 1848. Toute l'administration, tous les emplois étaient entre leurs mains. A cette époque, la Porte fit des efforts pour anéantir le régime féodal et le pouvoir arbitraire des begs, et pour introduire dans les deux provinces une administration analogue à celle qui était en vigueur dans les autres parties de l'empire. Les begs répondirent aux premières tentatives de centralisation en chassant les employés envoyés de Constantinople. Omer-Pacha châtia leur rébellion de sorte qu'en 1848 on vit disparaître un instant la double situation, celle de spahi, seigneur de la dime, et celle de tchiflig-sahibi, seigneur du sol. Le gouvernement ottoman enleva aux spahis le privilège consistant dans le prélèvement de la dime ; il l'afferma, mais ces fermiers ne furent que plus àpres et plus durs que ne l'étaient les begs. De 1849 date la redevance uniforme de tiers (*Trétina*) due aux propriétaires.

En définitive, le régime actuel de la propriété foncière en Bosnie et en Herzégovine est dû à plusieurs causes. 1° L'origine féodale : les fiefs constitués antérieurement à la conquête turque, à l'époque où la Bosnie et l'Herzégovine étaient encore provinces serbes autonomes, lesquels servent de base à la propriété de l'ancienne noblesse bosniaque (1). 2° Les fiefs concédés par le sultan en vertu du droit de conquête, et les droits de rente foncière (dime) créée au profit des spahis. 3° Les abus : l'expropriation arbitraire et violente des petits propriétaires ruraux par les spahis et par certains begs ; une grande partie des tchifliks tirent leur origine

(1) Aujourd'hui encore, il y a en Bosnie des familles qui possèdent des titres de propriété très anciens.

de ces nombreux abus commis par les puissants personnages musulmans envers les cultivateurs chrétiens. La notion de la propriété en Bosnie ne ressemble guère à la conception de la propriété dans le droit moderne. Son origine primitive s'est conservée à travers les siècles ; elle est restée toujours féodale. Les Turcs, au lieu de la réformer, l'ont trouvée conforme à leurs tendances conquérantes et l'ont exploitée, en adoptant sans hésitation le système féodal et en favorisant tous les abus auxquels il peut donner lieu, car il est incontestable que le système de concessions féodales, sans fondements positifs et sans assiette fixe, est moins stable que notre système juridique ; il confère des titres moins certains et ouvre par là la porte aux usurpations et aux mesures arbitraires. Ce système aboutit à la dépossession du petit par le grand.

2. Telle a été l'origine de la question agraire dans l'ancien vilayet de Bosnie. La condition de la population y devenait de plus en plus difficile à cause de la mauvaise condition de la propriété foncière qui n'y fut jamais réglemantée d'une manière équitable et conforme aux lois de la science économique. « En beaucoup d'endroits, écrivait en 1847 H. Desprez (dans *Revue des Deux-Mondes*), il serait difficile aux paysans bosniaques de dire à quel titre ils cultivent, si c'est pour leur compte en qualité d'hommes libres, ou si c'est pour le seigneur comme serfs. En Bosnie, en effet, rien n'est défini, rien n'est assuré, ni le droit, ni le fait, ni le titre de premier occupant, ni les fruits du travail, ni les choses, ni les personnes (1). »

(1) « Ce tableau lamentable, dira beaucoup plus tard un autre auteur français, peint avant la suppression de la féodalité bosniaque en

Sans approfondir le droit musulman, il est nécessaire que nous en donnions quelques indications générales. Le *cher'i*, la loi, comprend toutes les prescriptions concernant le dogme, le rite, la vie publique et privée des mahométans. Le Coran est l'origine du *cher'i*. Il faut remarquer, surtout en ce qui concerne le droit des biens, les dispositions juridiques relatives aux choses, qu'une notion précise de *possession*, de *propriété* et de *droits réels* est particulièrement étrangère au droit musulman. En Bosnie de même qu'en Herzégovine, la conception de la propriété fut toujours mal définie. « En principe, dit Emile de Laveleye (1), d'après le Coran, le sol appartient à Dieu, donc à son représentant le souverain. Les begs et les agas, comme autrefois les spahis, n'occupaient leurs domaines spahiliks ou tchifliks qu'à titre de fief et comme rémunération du service militaire. D'après la nature du droit de propriété dont ils sont l'objet, on distingue cinq sortes de biens. Les biens *milk*, qui correspondent à ceux tenus en *fee simple* en Angleterre. C'est la forme qui se rapproche le plus de la propriété privée du type quiritaire et de celle de notre Code civil. Quelques grandes familles possèdent encore des titres de propriété datant d'avant la conquête ottomane. Les biens *mirié* sont ceux dont l'Etat a concédé la jouissance héréditaire, moyennant une redevance annuelle et des services personnels. La législation turque nouvelle avait accordé, aux déten-

1850, est encore vrai en 1879 après l'occupation autrichienne. En effet, cette occupation n'a pas, il faut bien le dire, amélioré au point de vue légal la situation du raïa » (Vicomte de Caix de Saint-Aymour, *Les pays sud-slaves de l'Austro-Hongrie*, p. 212).

(1) E. de Laveleye, *La péninsule des Balkans*, t. I, p. 179.

teurs, le droit de vendre et d'hypothéquer ce droit de jouissance qui était transmissible héréditairement aux descendants, aux ascendants, à l'épouse et même aux frères et sœurs. Les biens *ekroufé*, ou vakouf, sont ceux qui appartiennent à des fondations, très semblables à celles qui existent partout en Europe, sous l'ancien régime... On estime que le tiers du territoire est occupé par des vakoufs... Les biens *metruké* sont ceux qui servent à un usage public, les places dans les villages où se fait le battage, où stationnent le bétail et les chevaux de bât; les forêts et les bois des communes. On appelle *mevat*, c'est-à-dire sans maître, les biens qui sont situés loin des habitations, hors de la portée de la voix. Tels sont les forêts et les pâturages qui couvrent les montagnes. Après la répression de l'insurrection de 1850, Omer-Pacha a proclamé que toutes les forêts appartenaient à l'Etat; mais les villageois ont des droits d'usage qu'il faudra respecter. »

En plus grande partie, ces différentes espèces de biens appartiennent à divers titres aux gros personnages de rite mahométan, aux begs. Les propriétaires musulmans abandonnaient régulièrement la culture du sol à leurs tenanciers. Même aujourd'hui les musulmans cultivent peu par eux-mêmes ou à l'aide de gens à gage; ils afferment aux kmètes, ou plus précisément aux familles des kmètes (*zadrugas*).

La grande propriété est très répandue en Bosnie, elle comprend souvent quatre à six cents biens-fonds (*bachtina*) occupés par les kmètes. Le propriétaire foncier a le droit de disposer de son tchiflik par tous les modes de transmission de la propriété *inter vivos* et *post mortem*, cependant seulement sous certaines restric-

tions. Tant que la zadruga ou la famille du kmète dure, le seigneur du sol ne peut aliéner aucune parcelle du tchiflik sans l'assentiment du kmète. Les kmètes sont tenus d'entretenir et d'administrer le tchiflik en bons pères de famille. Outre cette obligation, il y en a encore d'autres qui incombent aux kmètes.

Sous l'ancien régime, jusqu'en 1850, l'obligation des kmètes ou tenanciers pouvait être de deux espèces : ou bien l'aga fournissait la terre, la maison, le bétail, les instruments aratoires et les semences, et le paysan n'apportait que la main-d'œuvre, soit deux tiers pour le propriétaire et un tiers de la récolte pour lui, — c'était le régime en vigueur dans le centre et le midi des deux provinces ; ou bien, suivant l'usage adopté dans la partie septentrionale du pays, surtout dans la Kraïna et dans la Possavina, les deux districts les plus fertiles de la Bosnie, le propriétaire ne fournissait que la terre, et le fermier n'avait à livrer qu'un ou deux dixièmes de la récolte. Dans tous les cas un autre dixième était dû à l'Etat, à titre d'impôt. Mais les propriétaires ne s'en tinrent pas toujours aux mêmes redevances, ils se mirent à prélever une quantité arbitraire de tous les produits du sol, livrables à leurs domiciles, plus deux ou trois jours de corvée (*koulouk*) par semaine.

En 1850, la Porte réussit à anéantir la puissance des begs. Le gouvernement nomma ensuite une commission du « tanzimat » pour étudier la question agraire et pour donner son avis. Quelques années plus tard, en 1859, cette commission proposa et fit approuver par le sultan un règlement qui sert encore de base au régime agraire actuel (1). Les principales réformes consacrées par ce

(1) Voir sur les réformes ottomanes (*tanzimat*) en Bosnie et en

règlement consistent dans la suppression de la corvée et la diminution de la part des propriétaires dans la récolte. La prestation du cultivateur est fixée au maximum à la moitié des produits, si le propriétaire fournit les fonds nécessaires à l'exploitation (bâtiments, bétail, etc.) ; en cas contraire, au tiers (*trétina*) des céréales et à la moitié des fourrages, fruits et légumes (1). Avant tout partage, l'Etat déduit la dime (*dessétak*) qui lui revient.

3. Après cet exposé de la législation agraire, on voit que le règlement de 1859 établissait un régime agraire qui n'est autre que le métayage en vigueur dans le midi de la France, dans une grande partie de l'Espagne et de l'Italie, et qu'on rencontre quelquefois en Serbie et en Croatie, sous le nom de *polovina* (2). Néanmoins ce règlement ne produisit point d'effets sérieux, à cause de la détestable organisation administrative et judiciaire. La nouvelle législation ne put réaliser aucune amélioration dans la condition des tenanciers, par suite de la façon défectueuse dont elle était appliquée. Ainsi par exemple, en ce qui concerne le prélèvement de la part revenant au propriétaire (la *trétina* et les autres redevances en nature), faute de toute obligation prescrite par le gouvernement d'en fixer les bases par des actes passés devant les autorités, ce prélèvement était toujours accompagné d'arbitraire et de vexations. En cas

Herzégovine : Eichler, *Das Justizwesen Bosniens und der Hercegovina*, Vienne, 1889, p. 51-97.

(1) Dans ce cas le propriétaire supporte les réparations et paye l'impôt foncier (*verghù*). V. E. Marbeau, *La Bosnie depuis l'occupation austro-hongroise*, p. 49.

(2) Cf. Laveleye, *loc. cit.*

de contestation, les tribunaux qui fonctionnaient du reste sous la seule influence du bakchich (pot de vin) décidaient régulièrement en faveur du beg, et contre le kmète. On fit de même dans l'évaluation et la perception de la dîme que l'Etat exigeait en premier lieu (1), sans préjudice des impôts supplémentaires (2) que les agents du *moutesarif* (gouverneur civil) viendront réclamer sous toutes les formes et sous tous les prétextes, accompagnés de *zaptiés* (gendarmes) qui soumettaient à toutes sortes de tortures le raïa récalcitrant (3).

En 1865, un des agents du gouvernement ottoman, Djevdet-Pacha, fit cependant quelques réformes dans le système administratif et judiciaire en Bosnie et en Herzégovine. En outre, il prescrivit aux propriétaires de passer avec leurs kmètes des contrats qui permettraient à ces derniers de n'être pas chassés arbitrairement de leur exploitation. Aux termes de cette ordonnance, l'aga devait signifier à son fermier par la voie judiciaire six mois à l'avance lorsqu'il voulait rompre

(1) Les agents du fisc se présentaient toujours dans les villages avant la récolte pour l'estimer sur pied ; ils ne manquaient pas naturellement de la taxer beaucoup au-dessus du prix courant, par conséquent encore plus haut qu'elle ne le serait après la moisson.

(2) En voici les principaux qui sont d'ailleurs très impopulaires : *askerabedelia* (taxe qui frappait les chrétiens pour l'exemption du service militaire), actuellement aboli ; c'était, après la dîme, la source la plus importante des revenus, il avait remplacé l'ancienne capitation (*haradch*) ; *verghi* (impôt direct, comprenant le *themetuat* ou la taxe de 3 0/0 sur le revenu personnel, et l'*emlak*, taxe de 4/1000 sur la valeur de la propriété bâtie) ; *agnam* ou actuellement *Kleinviehsteuer* (impôt sur le bétail), consistant en un droit de pâture dans les domaines de l'Etat.

(3) V. Caix de Saint-Aymour, *Les pays sud-slaves*, p. 290 et 210. Voir aussi Evans, *Through Bosnia and Herzegovina on foot during the insurrection*, Londres, 1876.

le bail. Le tribunal compétent pour régler toutes les contestations territoriales prévues par l'ordonnance était le *medjlless temiz oukouk* (tribunal civil). Mais cette tentative demeura sans effet. Les premiers chrétiens qui osèrent présenter devant ce tribunal des réclamations contre les musulmans furent jetés dans le *doulaf* (armoire de question).

L'organisation administrative tracée par le gouvernement ottoman au lendemain de l'insurrection de 1858-1862 fut, d'ailleurs, d'une correction irréprochable. D'après ce plan, la Bosnie était divisée en sept sandjaks, chaque sandjak était géré par un *moutesarif*. Ce fonctionnaire devait avoir sous ses ordres onze *caïmacans* administrant des circonscriptions appelées *casas* ; dans ces *casas* subdivisées en *nahiés*, le suffrage universel devait nommer le maire (*kodjabachi*), chaque *nahié* ayant droit à un *kodjabachi* orthodoxe ou catholique, selon qu'il appartiendrait à l'un des deux cultes, ou deux *kodjabachis*, l'un catholique et l'autre orthodoxe, si les deux éléments religieux y étaient représentés.

En outre, à côté du *moutesarif*, on installait un conseil provincial d'administration (*medjlless idaret liva*), composé du *moutesarif*, président de droit, du *cadi*, vice-président, du *moufti*, de l'archevêque orthodoxe, de l'évêque catholique, de deux notables musulmans, d'un fabricien orthodoxe et d'un fabricien catholique, en tout neuf membres. Les conseils municipaux placés auprès du *kodjabachi* comptaient cinq conseillers. Cela fait, chaque année la Sublime Porte devait communiquer aux vilayets le chiffre des impôts à percevoir, et dès que le *moutesarif* aurait eu pris connaissance du

montant du tribut que devait fournir son *sandjak*, il était tenu de réunir le conseil provincial d'administration, qui avait charge de faire la répartition par *casa*, de façon que la somme perçue dans chaque *nahié* pût être versée par les *kodjabachis* dans le trésor de la *casa*, et de là transmise par les *moudirs* aux *caïmacans*.

III

Malgré toutes les réformes promulguées par la Porte avant et après l'insurrection, rien ne fut changé en Bosnie ni en Herzégovine. Toutes les mesures destinées à établir l'égalité des sujets si divers du sultan sont restées lettre morte. La Porte savait qu'il ne pourrait en être autrement. De même que le *cadi*, armé du Code musulman, n'était pas en mesure de faire concorder le Coran avec les lois du hatti-chérif de Gulhané, de même les fonctionnaires de l'ordre administratif continuaient à s'appuyer sur l'aga ou le beg, riches propriétaires de la terre, qui mettaient à leur service l'influence locale (1). La Porte n'ignorait point que les firmans, les iradés, les hatts, sans nombre, ne serviraient qu'à jeter la poudre aux yeux des puissances et à leur enlever les motifs pour intervenir plus ou moins directement dans les affaires intérieures de l'empire ottoman. Le monde officiel de Constantinople s'évertuait sans cesse à inventer les constitutions les plus libérales, à promulguer d'excellentes réformes, mais au fond il était décidé à ne rien faire dans le sens d'une amélioration sérieuse. La Porte continuait à se montrer prodigue en de pa-

(1) Ce dernier fait a lieu aussi sous le régime actuel,

reilles libéralités, convaincue qu'elles ne porteraient pas à conséquence. Elle considérait cette politique comme la meilleure.

Les archives de la Porte sont remplies de documents de cette nature, dont aucun n'a produit d'effet sérieux. Depuis le hattî-chérif de Gulhané, toutes les proclamations, tous les édits des sultans en faveur des chrétiens sont restés lettre morte. La constitution accordée aux Crétois en 1868, à la suite de leur révolte, n'a jamais été appliquée. De même, une mesure destinée à établir l'égalité de tous les sujets du sultan, l'admission des chrétiens dans le service militaire stipulée dans les traités conclus avec les grandes puissances, a été transformée en une taxe fort lourde, dite d'exonération, en un procédé fiscal bien accueilli par le gouvernement besogneux et dépensier du sultan.

Aussi les chrétiens avaient-ils perdu toute confiance dans les Turcs et n'attachaient plus de foi aux promesses que la Porte ne se lassait de faire, mais qu'elle n'exécutait jamais. Une grande partie des habitants de la Bosnie et de l'Herzégovine abandonnèrent leur pays, cherchant le salut dans l'émigration, les uns en Serbie et en Croatie, les autres au Monténégro et en Dalmatie.

CHAPITRE II

DES ÉVÉNEMENTS QUI ONT PRÉCÉDÉ L'OCCUPATION AUSTRO-HONGROISE.

I. Insurrection de 1875. — II. Négociations diplomatiques. Agitation dans les Etats voisins. Réformes proposées dans la note du comte Andrassy. Memorandum des insurgés. Memorandum du prince Gortchakow. — III. Les aspirations du peuple serbe et la guerre de 1876. — IV. Ultimatum russe. Suite des négociations diplomatiques. Conférence de Constantinople. Protocole de Londres. Déclaration de guerre de 1877. Article 14 du traité de San-Stefano. V. Congrès de Berlin, la séance du 28 juin 1878 (protocole n° 8). Article 25 du traité de Berlin.

Épuisés par la dernière révolution, découragés par la défaite du Monténégro, les Herzégoviniens des *casas* du sud, les plus impatientes du joug, demeurèrent à peu près calmes pendant plus de dix ans. Ce fut comme un entr'acte du grand drame historique qui se joue dans la péninsule des Balkans depuis la conquête ottomane. Les Herzégoviniens se soulevèrent de nouveau en juillet 1875, et ainsi éclata brusquement la mémorable insurrection (1) d'où sont sortis les grands événements qui

(1) « Elle coïncidait avec une augmentation d'un quart sur la dime, l'impôt dont la perception donne lieu à le plus d'abus. Aux cris *à bas les Turcs* ! étaient mêlés ceux *à bas les Schwabi* ! c'est-à-dire les Allemands, soit de Vienne, soit d'ailleurs » (A. d'Avril, *Négociations relatives au traité de Berlin*, p. 94).

ont si profondément modifié la situation de l'empire ottoman. Nous disons insurrection ; cependant, est-il bien juste, convient-il d'appliquer cette expression courante à un peuple qui prenait les armes pour conquérir son indépendance ?

I

Le 10 juillet 1875, Sélim-Pacha, commandant à Mostar (Herzégovine), reçut l'ordre de Dervich-Pacha, *vali* (gouverneur général) de Bosnie à Saraiévo, de marcher sur Névéssigné, centre principal du soulèvement, et de le réprimer par la force. Après plusieurs échecs, les Turcs durent battre en retraite, tandis que le mouvement se propageait avec une rapidité terrifiante. C'est alors que Dervich-Pacha mit son vilayet en état de siège, par une proclamation menaçante dont l'effet fut d'ailleurs absolument nul. Aussi dut-il prendre des précautions militaires à Novi-Bazar dans le but d'occuper ce district qui sépare la Serbie du Monténégro, et dont il craignait déjà, vu sa position géographique, le prompt soulèvement. C'est à peu près à ce moment que l'ancien voïvode Lioubibratitch se mit à la tête des insurgés. Secrétaire de Louka Voukalovitch en 1862, il avait déjà l'expérience de la guerre. Sous son impulsion, l'insurrection s'organisa.

Un comité insurrectionnel central « formé pour la libération des raïas » lança un appel aux frères slaves, et particulièrement à la Serbie et au Monténégro. « Elle est étrange et terrible, disait-on dans cette proclamation, la noire fatalité qui poursuit si cruellement cette partie du peuple serbe... Nous prions la Serbie et le

Monténégro de nous prêter leur appui. Ce qu'ils feront pour nous, ils le feront pour eux et leur avenir. » Mais les recommandations les plus pressantes furent faites dans un sens pacifique, aux deux princes serbes qui pourtant prévoyaient le jour, où ils ne pourraient plus retenir leurs sujets, de plus en plus impatients de prendre part à la lutte. Cependant les Turcs, troupes régulières, furent encore plusieurs fois battus ; ils s'en vengeaient toujours en incendiant des villages entiers et en massacrant tous les habitants.

Trébigné était déjà investi par les insurgés. Mais l'Autriche avait autorisé la Turquie à débarquer des troupes dans le port-enclave de Klek, et ouvrit ainsi les communications entre l'Herzégovine et la mer. C'était là un fait capital pour le gouvernement ottoman, qui pouvait ainsi diriger rapidement des forces considérables sur la province révoltée. L'Autriche, en autorisant l'usage des eaux de Klek, rendit à la Porte un service inappréciable et portait un rude coup à l'insurrection.

Cependant dans le courant du mois d'août 1875, le soulèvement éclata dans la Bosnie septentrionale. En outre, des corps de volontaires serbes s'étaient jetés en Bosnie, sous les ordres du pope Jarko, et, en inquiétant Novi-Bazar, ils menaçaient les communications de la Bosnie avec la Roumélie. Alors le soulèvement de la Bosnie prit des proportions sérieuses.

Lorsque Dervich-Pacha fut certain que la route de Klek était libre et que par là il pouvait recevoir renforts et munitions, il résolut de prendre l'offensive, et le 31 août les Turcs arrivèrent devant Trébigné. Pendant ce temps les chefs insurgés délibéraient, sous la prési-

dence de Lioubibratitch, au monastère de Kossierévo, sur les mesures politiques à prendre, dont la plus importante consistait à charger les deux princes de Serbie et de Monténégro de s'entendre pour opérer la réunion de la Bosnie et de l'Herzégovine à leurs Etats respectifs (1). Mais la nouvelle de l'échec subi devant Trébigné arrêta ces délibérations, et il fallut songer dès lors à la défense la plus acharnée contre l'armée ottomane, forte alors de seize mille hommes bien armés et bien équipés.

II

Quand on s'aperçut en Europe que l'on se trouvait devant un mouvement très sérieux, pouvant avoir pour la paix générale les plus graves conséquences, les divers cabinets s'émurent et cherchèrent à prévenir des complications. On s'empressa à Berlin, à Vienne et à Pétersbourg d'échanger les notes sur les événements de l'Herzégovine (2).

Ce fut le comte Andrassy qui, en qualité de ministre de la puissance la plus directement intéressée dans les événements de l'Herzégovine, prit l'initiative des négociations préliminaires relatives à l'intervention pacifique de l'Europe dans les affaires de la Turquie. Sur la demande de la Russie, il fut décidé que l'on demanderait leur concours aux trois autres puissances signataires du

(1) V. *Histoire de la guerre d'Orient* (1875-76), Paris, 1877, p. 66.

(2) Depuis la guerre de 1870-71, un rapprochement intime s'était opéré entre l'Allemagne, l'Autriche et la Russie. Il en était résulté ce qu'on a appelé l'alliance des trois empereurs, union cimentée chaque année par des entrevues des souverains et dont le but apparent était le maintien de la paix européenne.

traité de Paris de 1856, l'Angleterre, la France et l'Italie, pour adresser à la Porte de sages conseils sur la question. Aux premières conférences qui eurent lieu à Vienne, dans la première quinzaine d'août, entre le comte Andrassy et les ambassadeurs d'Allemagne et de Russie, on prit des résolutions importantes dont les principales consistaient à décider la Turquie à envoyer sur le théâtre de l'insurrection un nombre assez considérable de troupes capables d'opposer une résistance efficace à l'insurrection ; à conseiller au gouvernement turc d'introduire des réformes qui soient de nature à garantir aux chrétiens une paix durable ; à imposer la neutralité à la Serbie et au Monténégro, en déclarant que les trois puissances entendent améliorer le sort de la Bosnie et de l'Herzégovine non par la voie de l'insurrection, mais bien plutôt par l'établissement de bonnes institutions. Il fut aussi décidé qu'une commission consulaire se réunirait à Mostar, avec les envoyés du sultan, dans le but de travailler à la pacification de l'Herzégovine et d'arriver à un arrangement entre les insurgés et le gouvernement ottoman.

De l'aveu de la commission consulaire de Mostar, la Porte était hors d'état de rétablir la tranquillité dans les provinces insurgées (1). Malgré les concessions faites par le cabinet de Vienne, telles que l'autorisation de débarquer les troupes à Klek, malgré l'envoi de renforts considérables en Herzégovine, le gouvernement ottoman n'était pas parvenu à se rendre maître de l'insurrection. On prévoyait déjà que la Serbie et le Monténégro entreraient résolument dans la lutte, mal-

(1) V. Livre jaune, *Affaires d'Orient* (1875-77), p. 12.

gré les troupes autrichiennes échelonnées le long des frontières de la Bosnie et de l'Herzégovine, si au printemps suivant les hostilités n'étaient pas arrêtées entre les insurgés et la Porte. Pour prévenir une telle éventualité, la tâche la plus pressante pour les puissances était de faire tous leurs efforts pour amener un compromis entre la Porte et ses sujets de nationalité serbe. Mais la plus grave difficulté de la situation consistait dans la question des garanties à accorder aux réformes demandées. Les insurgés, tant de fois déçus par les promesses turques, ne voulaient se fier aux firmans nouveaux à aucun prix, et réclamaient avant tout la garantie des puissances. Or celles-ci, dans l'épouvante de rouvrir la question d'Orient, évitaient toute mesure d'intervention directe et radicale, d'autant plus que la Porte s'y refusait d'une façon catégorique, prétendant sauvegarder son indépendance et sa dignité d'Etat souverain.

Pourtant la solution la plus juste et la plus stable n'était pas loin à chercher. Et si, à cette époque, les puissances avaient eu, toutes également, un peu de bonne volonté et surtout un peu plus de sympathie désintéressée envers les provinces de Bosnie et d'Herzégovine, elles auraient dû mettre la Porte en demeure de reconnaître la Bosnie et l'Herzégovine comme un Etat autonome et mi-souverain, payant, à l'instar de la Serbie et de la Roumanie d'alors, un simple tribut au sultan. Ainsi on aurait prévenu la plupart des événements ultérieurs qui ont été la suite immédiate de l'insurrection, et surtout on aurait épargné bien des souffrances à la population de ces provinces. Mais il ressort de la correspondance diplomatique de cette époque que

les puissances avaient adopté le principe contraire, cherchant à retarder toute solution définitive.

Il ne serait pas inutile de rappeler ici l'agitation des esprits qui régnait alors dans les Etats voisins. En Autriche, certain parti faisait déjà concevoir l'espérance d'annexer à la monarchie austro-hongroise la Bosnie et tout ou partie de l'Herzégovine. « Les slaves catholiques, écrivait un publiciste français à cette époque, désiraient vivement cette solution qui aurait considérablement accru leur puissance et diminué la prépondérance des Magyars. On sait que ceux-ci forment un peuple à part, isolé au milieu des Slaves, et qui, par la division en deux Etats de l'empire d'Autriche avant 1866, a pris la direction des affaires de la Transleithanie, c'est-à-dire de la partie orientale de l'empire. Déjà en minorité numérique par rapport aux Slaves du Sud, les Hongrois risquent fort d'être engloutis, si par une combinaison politique, quelques millions de Serbes de Bosnie et d'Herzégovine venaient se joindre aux Serbes de Hongrie, aux Croates et aux Dalmates, sans parler des Slovènes. Disons, du reste, que les Bosniaques et les Herzégoviens, en grande majorité de rite oriental, ne tiennent pas du tout à devenir sujets autrichiens, mais rêvent de *reconstituer l'empire serbe ou tout au moins de jouir de leur autonomie*. L'agitation qui régnait en Serbie, bien que calmée momentanément, et à la surface, pouvait faire prévoir de sérieuses complications pour un jour assez proche, car à Belgrade comme à Cettigné, on nourrissait l'espoir de grouper en une nation relativement assez forte tous les Slaves de la péninsule des Balkans (1). »

(1) *Histoire de la guerre d'Orient* (1875-1876), Paris, 1877, p. 96.

La gravité de la situation en général décida le prince Gortchakow d'envoyer aux grandes puissances une note dans laquelle le chancelier de l'empire russe, après avoir confirmé l'existence de l'alliance des trois empires et ses visées pacifiques, fait revivre les anciennes et légitimes traditions de la politique russe, inaugurées par le traité de Kaïnardji (1).

Voir dans le même sens, *La question d'Orient et l'Allemagne* (*Revue des Deux Mondes*, 1^{er} août 1876, p. 704). Quant à l'attitude des Magyars dans la question d'Orient, voici ce qu'en dit un des auteurs fort distingués en droit international qui a exposé, d'une façon remarquable au point de vue scientifique, la question d'Orient à cette époque : « Les Magyars exaltés sont, par antipathie pour les Slaves, pleins d'enthousiasme pour les Turcs. L'Autriche-Hongrie, à les entendre, devrait occuper, non pas la Bosnie et l'Herzégovine, mais Belgrade et la Serbie. Les représentants de ce parti, jeunes étudiants ou vieux révolutionnaires, troublent le repos de Pest en célébrant l'union des « deux grandes nations Touraniennes », ou s'en vont manifester à Constantinople en l'honneur du « peuple frère », comme si, parmi leurs ancêtres plus ou moins authentiques, ils préféraient les hordes d'Attila aux soldats chrétiens de Jean Hunyade et de Mathias Corvin. Que diraient-ils si l'Europe les prenait au mot, et ne voyait en eux qu'une sorte de *minorité turque*, ayant exercé une oppression séculaire sur une majorité composée d'Allemands, de Slovaques, de Croates, de Serbes, de Romans, de Ruthènes, etc. ? Quelques Magyars, moins absolument turcomanes, voudraient prendre impartialement la Serbie aux Serbes, la Bosnie et l'Herzégovine à la Porte. Il est vrai que la majorité de la diète de Pest ne semble pas partager ces desseins hasardés » (Rolín-Jaequemyns, *Revue de droit international*, 1876, t. VIII, p. 537).

(1) Dans sa note de 1876, le prince Gortchakow proclame de nouveau le droit, pour la Russie, de protéger les peuples chrétiens de l'empire ottoman, laquelle, dit-il, tout en participant à l'alliance des empires voisins, n'a pas sacrifié à cette alliance l'intérêt sympathique dont elle a toujours fait preuve à l'égard de la population chrétienne de la Turquie. « Les sacrifices faits par le peuple russe en faveur des chrétiens de la Turquie sont si grands qu'ils donnent à la Russie droit de proclamer cet intérêt à la face de l'Europe en-

Il était par trop prouvé que le *statu quo*, si amélioré qu'on le pût imaginer, était impossible à maintenir dans les provinces turques. La Porte avait promulgué de nouvelles réformes en faveur de ses sujets chrétiens, mais on savait d'avance qu'elles iraient rejoindre dans la poussière des archives tous les *hatts* précédents.

Un nouvel *iradé* impérial (1), en date du 2 octobre 1875, octroyant aux chrétiens un allègement des impôts, leur promettant les mêmes droits qu'aux musulmans devant les tribunaux et une meilleure organisation administrative, ne fit aucun effet, ni sur l'Europe, ni sur les insurgés (2). La note russe le fit bien comprendre, en déclarant *urbi et orbi* que « les exemples d'un passé peu éloigné, indiquant clairement que de pareilles proclamations de la volonté du sultan en faveur des chrétiens sont restées lettre morte et que les droits, comparative-ment restreints, dont jouissent les chrétiens de quelques contrées de la Turquie leur ont été octroyés par contrainte, à la suite des exigences de la diplomatie européenne, — amènent l'opinion publique de l'Europe à ne pas accorder au nouvel *iradé* du sultan la confiance qu'il mériterait, — comme étant l'expression de l'in-

tière. Pénétré de ses anciennes sympathies à l'égard de la population chrétienne de la presqu'île des Balkans et du danger qui menace la tranquillité de l'Europe entière, le cabinet impérial, n'a pu, actuellement tout comme auparavant dans des circonstances analogues, rester spectateur indifférent et inactif des événements dont l'Herzégovine est le théâtre, qui menacent d'entraîner la Serbie et le Monténégro dans une lutte inégale et d'allumer une guerre dont il est difficile de prévoir les limites. »

(1) Livre jaune, *Affaires d'Orient* (1875-77), p. 37.

(2) « C'est ce que les Herzégoviniens exprimaient en disant qu'un firman ne vaut pas l'écorce d'un haricot » (A. d'Avril, *op. cit.*, p. 417).

térêt que porte Sa Majesté à la situation désastreuse de ses sujets chrétiens. » Il en fut de même du *firman* impérial (1), du 12 décembre 1875, qui fut rédigé avec une grande habileté. C'était une mesure prise par la Porte dans le calcul de devancer un plan de réformes qui devait lui être adressé ultérieurement par le comte Andrassy, et de mettre ainsi en évidence la spontanéité de ses actes, ce qui lui aurait permis plus tard de repousser de plein droit toute intervention étrangère.

Après la Russie, la puissance qui se montrait la plus intéressée dans les affaires d'Orient était l'Autriche. Espérant retarder la crise inévitable qui menaçait l'Orient, elle s'accrochait au *statu quo* ; elle élaborait et soumettait à ses alliés des plans de réformes à imposer à la Porte. Mais, outre que le programme du cabinet de Vienne avait été devancé par le firman de la Porte, les insurgés refusaient l'intervention de la diplomatie dans leurs affaires, résolus à conquérir eux-mêmes leur liberté et n'attendant rien du bon vouloir des musulmans ou des étrangers.

A la suite de la démarche du gouvernement russe, de nombreuses communications diplomatiques furent échangées, et elles aboutirent à une note rédigée par le comte Andrassy, et qui contenait un projet de réformes que la Porte devait s'engager à introduire dans ses provinces insurgées.

Les propositions exposées dans la dépêche-mémorandum du comte Andrassy (2), datée du 30 décembre 1875, n'étaient autres que les déductions naturelles des

(1) Livre jaune, *loc. cit.*, p. 42-48.

(2) Livre jaune, *loc. cit.*, p. 59-73. Samwer, *Nouveau recueil gén. de traités*, 2^e série, t. III. Oesterr. Rothbuch, 1878, n° 202.

réformes promulguées dans l'iradé du 2 octobre et dans le firman du 12 décembre. Après avoir brièvement rappelé l'action des puissances depuis l'explosion de l'insurrection en Bosnie et en Herzégovine, et surtout après avoir insisté sur le fait que « les puissances se sont mises d'accord pour user de toute influence dont elles disposent, afin de localiser le conflit et d'en diminuer les dangers et les calamités, en empêchant la Serbie et le Monténégro de participer au soulèvement », le comte Andrassy expose les mesures que le gouvernement de l'Allemagne et de la Russie, considèrent comme devant être recommandées en vue de la pacification des provinces insurgées. Ces mesures consistent dans l'application effective à ces provinces des dispositions prescrites au profit de la population chrétienne par le hattî-chérif de Gulhané de 1839, le hattî-houmayoun de 1856, l'iradé du 2 octobre et le firman du 12 décembre 1875 ; dans des réformes administratives relatives à la perception et à l'emploi des impôts, enfin dans l'exécution de la loi agraire de 1858. Ces points étaient résumés par la note officielle de la manière suivante :

Liberté religieuse et égalité complète de religions ;

Réforme du système des dîmes, abolition du système du fermage des impôts ;

Loi garantissant que le produit des impôts directs de Bosnie et d'Herzégovine sera employé dans l'intérêt de ces provinces mêmes, sous le contrôle de corps constitués d'après les prescriptions du firman du 12 octobre ;

Institution d'une commission spéciale composée en nombre égal de musulmans et de chrétiens pour veiller à l'exécution des réformes proposées par les puissances

et de celles qui ont été proclamées dans l'iradé du 2 octobre et le firman du 12 décembre ;

Enfin, amélioration du sort de la population rurale, garanties sérieuses aux agriculteurs.

Relativement aux autres questions, particulièrement en ce qui avait trait aux questions agraires, la note faisait ressortir que l'application des réformes pourrait demander plus de temps.

Le grand vizir repoussait déjà toute médiation étrangère. Après communication du projet de réformes du comte Andrassy, Rachid-Pacha fit savoir formellement « que la Porte ne recevrait aucune note, soit collective, soit identique, ayant pour but de lui indiquer les réformes qu'elle doit introduire dans ses Etats » (1). Il est bien vrai que, même si la Turquie avait cédé, il fût resté toujours à régler le mode d'exécution des garanties qui eussent été imposées au gouvernement ottoman. Ce devait être le plus important du programme. A son défaut, tout projet des puissances restait lettre morte. L'échec de la démarche du comte Andrassy était donc certain d'avance (2).

Toutes les puissances ayant souscrit aux propositions de la chancellerie de Vienne, le gouvernement ottoman les accepta en principe, et le 13 février 1875 le sultan signa l'iradé accordant les réformes mentionnées dans le projet austro-hongrois (3). Après avoir triomphé sans trop de peine de la résistance du gouvernement, il fallait

(1) Livre jaune, *loc. cit.*, p. 73.

(2) On prétend que le comte Andrassy avait dit lui-même de sa propre note qu'il n'en donnerait pas un kreutzer.

(3) Samwer, *Nouveau rec. gén. de traités*, 2^e série, t. III, p. 9.

faire accepter les réformes par les insurgés (1). Ceux-ci proposèrent les conditions suivantes (2) :

1° Cession aux chrétiens du tiers des terres qu'ils cultivent actuellement en qualité de kmètes, parce que ces terres se trouvent illégalement en la possession et jouissance des musulmans ;

2° Eloignement des troupes turques, à part six forteresses (de Mostar, Stolats, Trébigné, Nikchitch, etc.) ;

3° Reconstruction des demeures détruites ou endommagées ; subsistances assurées pour un an ; exemption d'impôts durant trois ans ;

4° Conservation des armes jusqu'à l'accomplissement des réformes ;

5° Introduction des réformes administratives et d'une constitution (*ouprava*) en harmonie avec les principes du projet de réforme du comte Andrassy ; application de ces réformes dans toute l'étendue de la Bosnie et de l'Herzégovine sans en excepter les clans (*plemena*) qui n'étaient pas encore soulevés ;

6° Répartition des secours et repatriement sous la surveillance d'une commission européenne ;

7° Enfin, contrôle de l'exécution des réformes confié à des agents russes et autrichiens, résidant dans chacune de six forteresses.

Il n'est pas un seul article de ce *memorandum* qui ne fût amplement motivé et justifié. Cependant, vu la mauvaise volonté du gouvernement turc, il n'était pas probable que les légitimes réclamations des chefs bos-

(1) Le général Roditch, gouverneur de la Damaltie, fut chargé de cette dernière mission.

(2) Voir le Memorandum des insurgés remis au général Roditch le 26 mars (v. s.) 1876, dans Livre jaune, *loc. cit.*, p. 117.

niaques et herzégoviniens reçussent un accueil favorable. D'ailleurs, la Porte, pour ne pas froisser les puissances européennes, adhéraît à leurs propositions pour la forme seulement ; elle n'en continuait pas moins à ne rien changer pratiquement à son organisation intérieure. Elle ne présentait aux insurgés aucune garantie en faveur de l'exécution des réformes promises. En outre, la soldatesque turque, livrée à elle-même, commettait à chaque instant des crimes épouvantables (1). Dans ces conditions l'insurrection en Bosnie et en Herzégovine prenait chaque jour des proportions plus formidables.

C'est à partir de ce moment que le rôle de la Russie dans les affaires d'Orient devient plus actif, et le 12 mai 1876, les trois puissances de l'Est communiquèrent aux autres puissances le *memorandum* de Berlin (2), rédigé par le prince Gortchakow. Dans ce document, à côté de l'action diplomatique, il s'agissait de mesures coercitives à prendre, avec l'assentiment commun de l'Europe contre la Porte, si celle-ci refusait d'accomplir les réformes proposées. La France et l'Italie envoyèrent une adhésion pleine et entière à cet acte. L'Angleterre refusa de s'associer à des démarches qui lui semblaient contraires aux traités. Ce seul fait porta un trouble profond dans la diplomatie européenne. La conclusion du *memorandum* surtout inquiéta l'Angleterre qui y voyait une mesure d'intervention armée en Turquie. Un autre point, celui où on parlait de la nécessité d'un armis-

(1) Voir pour le récit détaillé : Conférence de Constantinople dans le *Livre jaune* de 1877, 1^{re} annexe au compte rendu n° 1.

(2) Samwer, *Nouveau rec. gén. de traités*, 2^e série, t. III, p. 12. Livre jaune, *Affaires d'Orient* (1875-77), p. 129.

tice pour le terme de deux mois, lui avait également déplu. L'Angleterre y voyait une sorte de reconnaissance des insurgés comme belligérants, et cela lui semblait une atteinte portée à la dignité et à la souveraineté du sultan.

D'autre part, la situation du sultan et de son gouvernement n'en devenait pas meilleure. Une question nouvelle avait surgi dans cet empire vermoulu, c'était la question bulgare qui prenait chaque jour une nouvelle importance. La tâche des puissances devenait donc de plus en plus vaste et difficile. La seule façon de créer un *statu quo* amélioré, objectif déclaré des trois puissances alliées, c'était l'institution d'une commission européenne de contrôle, demandée par les chefs insurgés de l'Herzégovine ; encore valait-il mieux laisser ceux-ci s'occuper eux-mêmes de leurs affaires sous la suzeraineté de la Porte. Au fond, les Bosniaques et les Herzégoviniens luttaien pour l'indépendance, et ils voulaient tout au moins l'autonomie. Or, ce n'était pas précisément ce qu'on leur offrait en ce moment.

III

Cependant, la Serbie et le Monténégro déclarèrent la guerre à la Porte. Ce ne fut pourtant pas une surprise pour les grandes puissances qui savaient très bien quels liens rattachaient la Serbie, le Monténégro, la Bosnie et l'Herzégovine, entre eux (1). L'histoire, les traditions, la langue, les mœurs, tout unissait les populations de ces pays, et en faisait une masse compacte

(1) V. Bluntschli, *Le congrès de Berlin* (R. D. I., t. 11, p. 13 et t. 12, p. 285).

qui, après avoir existé pendant plusieurs siècles à l'état d'unité politique, ne formait plus maintenant qu'une unité ethnographique. Il n'y avait donc pas à s'étonner, si en 1876 leur solidarité morale et leurs aspirations communes étaient manifestées sur tous les points par les mêmes tendances et les mêmes actes. Le comte Andrassy n'avait pas manqué d'observer ce mouvement national qui existait alors dans cette partie de l'empire ottoman. Il le constate par sa note du 30 décembre, dans un passage qui mérite d'être relevé : « Quoi qu'il en soit, dit-il, il est à prévoir que les gouvernements de Serbie et du Monténégro, qui, jusqu'à ce jour déjà, *ont eu bien de la peine à se tenir à l'écart du mouvement, seront impuissants à résister au courant*, et dès à présent, sous l'influence des événements et de *l'opinion publique dans leur pays*, ils semblent s'être familiarisés avec l'idée de prendre part à la lutte, à la fonte des neiges (1). »

Le mouvement national qui, dès le début de l'insurrection, agita tous les pays serbes, et qui était dû aux aspirations du peuple serbe, s'accroissait chaque jour davantage. La marche rapide de son évolution ressort clairement de la correspondance diplomatique de cette époque. Déjà le 14 juillet 1875, l'ambassadeur de France à Constantinople écrivait au ministre des affaires étrangères à Paris (2) : « Quoi qu'il en soit, il est certain que, des deux côtés de la frontière, les populations qui parlent les idiomes slaves s'abandonnent à des aspirations plus ou moins dangereuses pour le maintien de la paix, et il ne faut pas oublier qu'il s'agit de près de *sept mil-*

(1) Samwer, *Nouv. rec.*, 2^e série, t. 3, p. 8.

(2) Livre jaune, *loc. cit.*, p. 3.

lions d'âmes (1). Dans ce groupe, les moins agités ce sont, *paraît-il*, les Serbes de la principauté proprement dite. Le représentant du prince Milan à Constantinople, M. Magasinovitch, tient le langage le plus correct... » Mais depuis la date de cette correspondance, les événements avaient marché avec une grande rapidité. Voici ce qu'écrivait, le 20 août 1875, le duc Decazes : « L'insurrection s'est étendue en Herzégovine, elle a gagné la Bosnie, et aujourd'hui on peut se demander si, d'un instant à l'autre, la *Serbie, travaillée par des aspirations de race* que l'on retrouve chez tous les Slaves de la Turquie d'Europe, ne va pas être entraînée par un mouvement qui tend de plus en plus à se généraliser sur la rive droite de la Save (2). »

En Serbie, l'effervescence des esprits devenait de plus en plus grande, et, ainsi qu'écrivait le duc Decazes à l'ambassadeur de France à Constantinople, dans sa lettre du 3 septembre 1875, le langage du prince Milan aux représentants étrangers accusait avant tout de grandes perplexités. Il s'agissait, pour la Serbie, de jouer son existence, si chèrement payée cependant. On conseillait, d'autre part, à la Porte de s'abstenir avec le plus grand soin de toute mesure qui eût rendu la prudence plus difficile au gouvernement serbe, et surtout de repousser toute idée de prendre les devants et de recourir à une occupation de la Principauté. « L'article 29 du traité de Paris est formel : une intervention armée en Serbie ne saurait avoir lieu sans un accord préalable

(1) L'ambassadeur français y fait allusion aux Serbes de la Serbie et du Monténégro, ainsi qu'aux Serbes de la Hongrie et de la Dalmatie, et aux Croates qui font cause commune avec les Serbes.

(2) Livre jaune, *loc. cit.*, p. 29.

entre les puissances contractantes. La Porte a le plus grand intérêt à ne pas chercher à s'affranchir de ces prescriptions. En voulant s'y soustraire, non seulement elle fournirait un prétexte aux Serbes pour embrasser *définitivement et hautement* la cause de l'insurrection, mais elle se mettrait en conflit avec l'Europe (1). » Il était, au reste, très important d'arriver promptement à des conclusions pratiques. La saison avançait, et si les troubles de l'Herzégovine n'étaient pas apaisés avant l'hiver, ils pourraient prendre plus d'intensité au printemps prochain. « Ce délai serait désastreux pour les intérêts de la Turquie, car ses adversaires auraient le temps de se préparer à de nouvelles luttes armées, et il deviendrait alors beaucoup plus difficile de retenir les *Monténégrins* et les *Serbes*. » La prompte solution de la question bosniaque pouvait seule écarter « le danger d'une intervention des Serbes dans le conflit, et cette considération suffirait, ajoutait le duc Decazes, à démontrer combien il est à souhaiter que la Porte ne tarde pas davantage à faire, en sauvegardant sa dignité, toutes les concessions qui seraient de nature à hâter la pacification de l'Herzégovine » (2).

C'était donc surtout sur l'attitude des deux principautés serbes, voisines de la Bosnie et de l'Herzégovine, que l'attention des puissances s'était portée, et l'effervescence qui régnait autant au Monténégro qu'en Serbie était de nature à justifier les plus sérieuses préoccupations. Tous les jours, la difficulté croissait pour les deux princes serbes de maintenir leurs sujets. On proposa alors de faire à Belgrade une démarche collective dont

(1) Livre jaune, *loc. cit.*, p. 28.

(2) Livre jaune, *loc. cit.*, p. 35.

les termes furent ainsi arrêtés : « Les Puissances garantantes du traité de Paris se verraient dans l'impossibilité de préserver la Serbie d'une occupation turque, si le gouvernement serbe se livrait à des actes agressifs contre la Porte (1). » Mais cette déclaration était impuissante à retenir la Serbie et le Monténégro.

Les raisons qui avaient poussé les deux princes serbes à agir par la force étaient, d'une part, le danger pour la Serbie menacée par les hordes sauvages de bachibouzouks, de Tcherkesses, d'Albanais et de Kurdes — ces bandes sanguinaires, après avoir dévasté la Bulgarie, s'étaient massées sur les frontières de la principauté — et, d'autre part, les souffrances et la lutte du peuple serbe en Bosnie et en Herzégovine. Tous ces motifs ont été exposés dans la lettre du 22 juin 1876, que le prince Milan adressa au grand vizir, et qui était un véritable *ultimatum* (2). Dans cette lettre, le prince de Serbie proposait à la Porte de mettre les forces de la Serbie au service des intérêts communs de la Turquie et de la principauté, pour mettre fin à l'état de crise où se trouvait l'empire ottoman. « L'armée serbe, disait-il, composée d'éléments *de même nationalité* que les populations insurgées, serait certainement reçue à bras ouverts par la grande majorité des habitants. Ceux-ci ne pourraient être en effet que sympathiques à la création d'un état de choses basé sur l'ordre et la justice et qui offrirait des garanties suffisantes que toutes les confessions seront placées sur le pied d'une parfaite égalité. »

(1) *Ibid.*, p. 36.

(2) Samwer, *Nouveau recueil*, 2^e série, t. III, p. 47. — Livre jaune, *loc. cit.*, p. 160.

La Porte ne répondit à ces ouvertures qu'en traitant la Serbie et son prince de rebelles.

Il était probable que les deux principautés serbes, engagées dans une lutte inégale contre l'empire ottoman pour une cause juste, mais sans le concours de l'Europe, ne pourraient pas venir à bout de leur adversaire de beaucoup plus prépondérant en forces militaires. Mais qu'importait le résultat : victoire ou défaite, on n'avait pas droit d'y songer en ce moment ; le peuple serbe, tout entier, était unanime à penser à cette heure qu'il fallait tout d'abord faire son devoir et courir sans retard à l'appel de ses frères de Bosnie et d'Herzégovine.

La guerre était donc déclarée, mais elle fut bientôt interrompue par les démarches de la diplomatie européenne. Lord Derby demanda d'abord à la Porte de conclure une suspension d'armes, et cette demande fut appuyée par les Etats signataires du traité de Paris qui s'étaient déjà mis d'accord pour baser la conclusion de la paix sur le retour pur et simple au *statu quo ante bellum*, à la fois pour la Serbie et le Monténégro. Voici, en outre, une des principales propositions que l'Angleterre soumit à la Porte, le 24 septembre 1876 :

La Porte s'engagera, en même temps, par un protocole qui sera signé à Constantinople avec les représentants des puissances médiatrices, à accorder à la Bosnie et à l'Herzégovine *un système d'autonomie locale ou administrative*, par lequel on doit entendre un système d'institutions locales qui donneront à la population un contrôle sur ses propres fonctionnaires locaux et des garanties contre l'exercice d'une autorité arbitraire. Il ne saurait être question d'un Etat tributaire.

IV

Une complication grave se produisit à ce moment : la Porte ayant manifesté qu'elle consentirait à un armistice de six mois, la Russie déclara qu'elle ne pouvait consentir qu'à la proposition anglaise, et un *ultimatum* fut aussitôt notifié par le général Ignatiew au gouvernement ottoman qui s'empressa d'accepter toutes les conditions de l'ambassadeur de Russie (1). Cet armistice rendit possible la réunion à Constantinople d'une conférence internationale chargée de rédiger les conditions de la paix définitive avec la Serbie et le Monténégro, et de préparer les réformes à introduire dans l'Herzégovine, la Bosnie et la Bulgarie. Nous n'avons pas à faire ici l'histoire de la conférence et de ses travaux, œuvre stérile qui n'aboutit à aucun résultat (2), car le gouvernement turc repoussa toutes les propositions de la conférence, et celle-ci se sépara (3). Néanmoins, les grandes puissances continuèrent à agir en commun, excepté la Porte qui fut accusée de son mau-

(1) La Porte devait, suivant les termes de l'*ultimatum*, accorder un armistice de deux mois, sans conditions, et prescrire sur l'heure à ses généraux de suspendre les hostilités ; si, dans les quarante-huit heures, une réponse satisfaisante n'était pas donnée, le général Ignatiew romprait les relations, et quitterait Constantinople avec tout son personnel diplomatique (Samwer, *Nouv. rec. gén.*, 2^e série, t. III, p. 32).

(2) Pour la Bosnie et l'Herzégovine voir la proposition des ambassadeurs européens aux conférences de Constantinople : annexes II et IV au compte rendu n° 8 (Livre jaune, *loc. cit.*).

(3) Voir sur la *Conférence de Constantinople et ses suites* l'article de Rolin-Jaequemyns (*R. D. I*, 1876, t. VIII, p. 511).

vais vouloir qu'elle opposait à toutes les tentatives de pacification, essayées auprès d'elle.

Dans une circulaire du 31 janvier 1877, le prince Gortchakow déclara que le refus du gouvernement turc portait atteinte à la dignité et au repos de l'Europe, et qu'il était important de savoir ce que les cabinets avaient l'intention de faire pour répondre à ce refus, et assurer la réalisation de l'objet qui a été défini clairement par les actes de la conférence. Le 31 mars 1877, un protocole fut signé à Londres par les ambassadeurs d'Allemagne, de France, d'Italie, d'Autriche-Hongrie, d'Angleterre et de Russie. Cet acte contenait surtout deux passages très significatifs, conçus en ces termes : « Les puissances se proposent de veiller avec soin, par l'intermédiaire de leurs représentants à Constantinople et de leurs agents locaux, à la façon dont les promesses du gouvernement ottoman seront exécutées. Si leur espoir se trouvait encore une fois déçu, et si la condition des sujets chrétiens du sultan n'était pas améliorée, de manière à prévenir le retour des complications qui troublent périodiquement le repos de l'Orient, elles croient devoir déclarer qu'un tel état de choses serait incompatible avec leurs intérêts et ceux de l'Europe en général. En pareil cas, elles se réservent d'aviser en commun aux moyens qu'elles jugeront les plus propres à assurer le bien-être des populations chrétiennes et les intérêts de la paix générale (1). » La réponse de la Turquie ne se fit pas attendre. Dans sa circulaire du 10 avril, la Porte déclarait que le protocole de Londres n'avait pas d'existence à ses yeux : « La Turquie en sa

(1) Samwer, *Nouv. rec.*, t. III, p. 174.

qualité d'Etat indépendant ne saurait se reconnaître comme placée sous aucune surveillance collective ou non ; entretenant avec les autres Etats amis des relations réglées par le droit des gens et les traités, elle ne peut reconnaître aux agents ou représentants étrangers, chargés de protéger les intérêts de leurs nationaux, la mission de surveillants officiels. Le gouvernement impérial ne voit pas enfin en quoi il aurait démérité de la justice et de la civilisation au point de se voir faire une position humiliante et sans exemple dans le monde. Le traité de Paris a explicitement consacré le principe de non-intervention. Le traité qui lie les puissances qui y ont pris part, aussi bien que la Turquie, ne saurait être aboli par un protocole auquel la Turquie n'a point coopéré (1). » Après ce nouveau refus du gouvernement ottoman d'agréer la dernière expression de la volonté collective de l'Europe, il ne restait qu'un moyen de briser la résistance de la Porte, la guerre. La Russie la déclara en avril 1877. On sait que la Turquie eut le dessous (2).

(1) Samwer, *Nouv. rec.*, t. III, p. 181.

(2) Dès le commencement de la guerre les principales puissances affirmaient hautement leur ferme volonté de demeurer neutres. L'attitude de la France était indiquée dans la circulaire du 25 avril 1877, dans laquelle le duc Decazes fit cette déclaration :

« Lorsque les gouvernements ont signé, après de longs pourparlers, le protocole du 31 mars, les cabinets ont cru toucher au terme de leurs efforts patients. Nous avons donc appris avec regret que les conseillers du Sultan déclinaient cette transaction, qui ménageait cependant à la Turquie un moyen honorable de résoudre pacifiquement les difficultés au milieu desquelles elle se débat.

« Au lendemain de la conférence de Constantinople la Porte avait déclaré qu'elle était d'accord avec les plénipotentiaires européens sur tous les points de leur programme, sauf deux. Dans sa circulaire

En janvier 1878, les plénipotentiaires de la Russie et de la Turquie signèrent à Andrinopole les préliminaires

du 25 janvier 1877, elle se flattait qu'un dissentiment aussi restreint n'aurait pas pour résultat de lui aliéner les sympathies et la bienveillance de l'Europe, et elle indiquait aussi d'une façon indirecte l'opportunité de délibérations ultérieures qui achèveraient de lever les derniers obstacles à une entente complète.

« Le protocole de Londres semblait devoir faciliter la réalisation de ce désir, car le texte auquel nous avons donné notre assentiment réduisait la substance des demandes et des conseils de l'Europe aux déclarations faites par les délégués de la Turquie devant la Conférence de Constantinople, et aux mesures intérieures plus récemment décrétées par le Sultan.

« Néanmoins, une interprétation contraire a prévalu à Constantinople, et elle a précipité les résolutions extrêmes qui viennent de fermer la voie à l'action diplomatique, dans le sens où elle s'exerçait depuis deux ans.

« Après tant d'efforts pour écarter ce dénoûment, nous n'avons plus qu'à affirmer notre volonté bien arrêtée de demeurer étrangers aux complications qu'il peut déterminer » (Livre jaune, *loc. cit.*, p. 376).

L'Angleterre fit aussi une déclaration de neutralité, mais avec des réserves plus ou moins marquées. Le gouvernement de la reine montrait peu d'empressement à suivre une politique de non-intervention. La déclaration pacifique de la reine est du 30 avril ; dès le premier mai lord Derby adressait à lord Loftus, ambassadeur de la Grande-Bretagne à Saint-Pétersbourg, la réponse à la circulaire russe concernant l'ouverture des hostilités. Suivant les propres termes de lord Derby, la ligne de conduite adoptée par le gouvernement russe donne lieu à des considérations plus graves et plus sérieuses. Elle constitue une violation de la stipulation du traité de Paris, par laquelle la Russie et les autres puissances signataires s'engageaient, chacune pour sa part, à respecter l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'empire ottoman. Cette appréciation était accompagnée des observations suivantes :

« Dans les conférences de Londres de 1874, à la clôture desquelles ladite stipulation fut confirmée avec les autres, le plénipotentiaire russe, concurremment avec ceux des autres puissances, signa une déclaration affirmant qu'il était de principe essentiel du droit des

de paix dont la quatrième proposition est conçue dans ces termes : La Bosnie et l'Herzégovine seront dotées d'une administration autonome avec des garanties suffisantes ; des réformes analogues seront introduites dans les autres provinces chrétiennes de la Turquie d'Europe (1). Un mois plus tard, le traité de paix fut signé à San-Stefano, traité désastreux pour la Turquie. La situation de la Bosnie et de l'Herzégovine y était réglée de la manière suivante (2) :

ART. 14. — « Seront immédiatement introduites en Bosnie et en Herzégovine les propositions européennes communiquées aux plénipotentiaires ottomans dans la première séance de la Conférence de Constantinople, avec les modifications qui seront arrêtées d'un commun accord entre la Sublime Porte, le gouvernement de Russie et celui d'Autriche-Hongrie. Le paiement des

gens qu'aucune puissance ne peut se dégager des obligations d'un traité, ni en modifier les stipulations, sans le consentement des parties contractantes au moyen d'un arrangement amiable.

« En agissant contre la Turquie pour son propre compte, et en ayant recours aux armes, sans avoir consulté ses alliés, l'Empereur de Russie est sorti du concert européen qui n'avait pas été troublé jusqu'à présent : il s'était en même temps départi de la règle qu'il s'était solennellement engagé à suivre.

« Il est impossible de prévoir les conséquences d'un acte pareil.

« Le gouvernement de Sa Majesté se serait volontiers dispensé de faire des observations à ce sujet. Mais, comme le prince Gortchakow semble prétendre, dans une déclaration adressée à tous les gouvernements de l'Europe, que la Russie agit dans l'intérêt de la Grande-Bretagne, aussi bien que des autres puissances, il se croit obligé de déclarer d'une façon également formelle et publique que la décision du gouvernement russe n'est pas de nature à obtenir son concours ni son approbation ».

(1) Livre jaune, *Congrès de Berlin*, 1878, p. 10.

(2) Livre jaune, *Congrès de Berlin*, p. 27.

arriérés ne sera pas exigé, et les revenus courants de ces provinces jusqu'au 1^{er} mars 1880 seront exclusivement employés à indemniser les familles des réfugiés et les habitants victimes des derniers événements, sans distinction de race et de religion, ainsi qu'aux besoins locaux du pays. La somme qui devra revenir annuellement après ce terme au gouvernement central sera fixée ultérieurement par une entente spéciale. »

Les dispositions du traité de San-Stefano anéantissaient de fait le pouvoir de la Turquie en Europe, et leur notification produisit une émotion profonde.

En Occident, on reprochait à la Russie de n'avoir pas tenu les engagements qu'elle avait pris au début de la campagne vis-à-vis de l'Angleterre et de l'Autriche, et qui consistaient à limiter l'action russe dans la péninsule des Balkans, de crainte que la Russie n'y acquît une prépondérance exclusive. La Russie était donc obligée, sous peine d'une déclaration de guerre de la part de ces puissances, de tenir compte, pendant la guerre, de différentes zones d'intérêts et d'influences auxquelles l'Angleterre et l'Autriche-Hongrie prétendaient avoir droit. Naturellement, elle cherchait à faire le moins de sacrifices possible, sans méconnaître, en apparence du moins, les intérêts des autres. Il était recommandé à la Russie de ne pas porter ombrage aux intérêts de l'Angleterre, soit par rapport à Constantinople et aux Détroits, soit à l'Egypte et au canal de Suez, en un mot, de ne menacer en aucune façon la route des Indes. La Russie — tout en déclarant qu'elle considère la destinée de Constantinople comme une question d'intérêt commun, qui ne peut être réglée que par une entente générale, et que, si la possession de cette ville devait être mise en

question, elle ne saurait appartenir à aucune des grandes puissances de l'Europe — étendait autant que possible les frontières de la nouvelle principauté de Bulgarie du côté de Constantinople et des Détroits. De même en ce qui concerne la partie occidentale de la péninsule, c'est-à-dire la partie réservée, selon la diplomatie de Vienne, à la prépondérance de l'Autriche-Hongrie, la Russie s'efforçait d'y conserver la plus grande part d'influence pour elle-même. Dans cette intention, elle faisait reculer les frontières bulgares aussi loin que possible, mais au détriment de la nationalité serbe qui caractérise ces régions. En même temps, pour resserrer davantage la sphère des intérêts austro-hongrois, en cas d'une occupation éventuelle de la Bosnie et de l'Herzégovine par l'Autriche-Hongrie, elle rapprochait le plus possible les frontières de la Serbie et du Monténégro de façon à fermer à l'Autriche la route vers Salonique. Or, sauvegarder l'équilibre de diverses influences dans les affaires d'Orient, au prix de moindres sacrifices de l'influence russe, telle était l'idée dominante du traité de San-Stefano.

Les alliés mêmes de la Russie, la Serbie et la Roumanie, s'empressèrent de protester contre un traité qui ne respectait pas suffisamment leurs droits (1).

L'Autriche ne dissimulait pas son mécontentement, et elle se rapprochait chaque jour de la Grande-Bretagne où on ne parlait de rien moins que d'une déclaration de guerre immédiate. Déjà avant la notification du traité préliminaire, la volonté de l'Angleterre et de l'Autriche-Hongrie d'intervenir dans les rapports des

(1) Voir V. Georgévitch, *La Serbie au Congrès de Berlin*, Paris, 1891, p. 2, et passim.

belligérants s'accusait tous les jours davantage. L'Angleterre déclarait qu'elle ne pouvait reconnaître aucune valeur aux arrangements tendant à modifier les traités européens et à affecter les intérêts généraux ou ceux de la Grande-Bretagne, à moins qu'ils ne deviennent l'objet d'un accord formel entre les puissances parties au traité de Paris. Lord Derby espérait que la France imiterait ces deux puissances. La convocation d'un congrès paraissait donc nécessaire pour le règlement définitif des conditions de la paix future. Dans une circulaire envoyée par le Foreign-Office aux agents diplomatiques de la Grande-Bretagne, le marquis de Salisbury, ayant pris dans le cabinet la place de lord Derby, s'empressa de formuler des observations sur les divers points du traité préliminaire de San-Stefano (1). D'autre part, le cabinet de Vienne prit l'initiative de proposer la réunion d'une conférence, et invita les autres gouvernements à y prendre part. Les puissances signataires du traité de Paris acceptèrent cette invitation, et, après certains pourparlers, Berlin fut choisi comme lieu de réunion du congrès.

V

Le *Congrès de Berlin*, réuni le 13 juin 1878, termina ses travaux le 13 juillet par la signature de l'acte définitif devant servir de base au nouvel ordre de choses établi dans la péninsule des Balkans. Sans nous arrêter aux différentes dispositions du traité de Berlin, nous passerons immédiatement aux travaux du congrès relatifs à la *Bosnie* et à l'*Herzégovine*, et nous examinerons

(1) Livre jaune, *Congrès de Berlin*, 1878, p. 31 et suiv.

ensuite la solution adoptée par les puissances en ce qui concerne la situation internationale de ces provinces.

Il était tout naturel que la Bosnie et l'Herzégovine fussent l'objet d'une attention particulière de la part du congrès. Les troubles constants qui régnaient en Europe et dérangent la paix générale pendant ces trois dernières années, les luttes sanglantes qui venaient de se dérouler devant le monde, étaient dus principalement à l'insurrection de 1875. Il s'agissait de créer maintenant un état stable dans ces provinces, de trouver un moyen efficace pour empêcher un retour éventuel des événements tragiques qui en ce moment étaient encore présents à la mémoire de tout le monde. Pour arriver à ce résultat, force était d'écarter toute combinaison qui eût laissé subsister à l'avenir l'action administrative de la Porte dans ces deux provinces. Dans ce sens une entente s'était déjà faite entre l'*Autriche*, l'*Angleterre* et l'*Allemagne*, avant la discussion de la question au congrès même.

L'article 14 du traité de San-Stefano, relatif à la Bosnie et à l'Herzégovine, fut discuté au congrès de Berlin, à la séance du 28 juin 1878 (protocole n° 8) (1). Sur une proposition émanée de la Grande-Bretagne et appuyée par l'Allemagne, la Bosnie et l'Herzégovine furent adjudgées — *provisoirement*, il est vrai — à l'Autriche-Hongrie. Arrêtons-nous un instant à cette séance qui, sans doute, restera mémorable, comme un exemple de l'esprit inventif de la diplomatie moderne, dans les annales du droit des gens.

Le plénipotentiaire austro-hongrois, le comte An-

(1) Samwer, *Nouveau recueil*, 2^e série, t. III. — Livre jaune, *Congrès de Berlin*, 1878. Protocoles du Congrès de Berlin.

drassy, insistant sur les intérêts particuliers de l'Autriche-Hongrie pour une prompte pacification des deux provinces, et faisant à cet égard la critique de l'article 14 du traité de San-Stefano, a commencé par donner lecture de la communication suivante (1) :

« Tous les gouvernements s'accordent à reconnaître que l'Autriche-Hongrie, en sa qualité de puissance limitrophe, est intéressée plus que toute autre puissance au règlement de l'état de choses en Bosnie et dans l'Herzégovine.

« Les belligérants ont tenu compte de ce point de vue en réservant à l'entente avec l'Autriche-Hongrie, par l'article 14 du traité de paix préliminaire, la solution définitive de cette question. En précisant les objections contre l'article précité, qui découlent de la particularité des intérêts austro-hongrois, les plénipotentiaires de Sa Majesté Impériale et Royale se croient en devoir de relever que la question bosno-herzégoviniennne, tout en concernant le plus directement l'Autriche-Hongrie, *ne cesse pas d'être une question éminemment européenne*.

« On ne saurait perdre de vue que le mouvement, qui a conduit à la guerre en Orient, a eu son origine en Bosnie et en Herzégovine.

« Les maux et les dangers, qui en ont résulté pour l'Europe, sont connus, l'Autriche-Hongrie en a été atteinte en première ligne.

« Le nombre considérable de troupes échelonnées sur nos frontières n'a pas suffi pour arrêter le passage des insurgés et les incursions réciproques. Les forces turques concentrées en Bosnie au commencement des

(1) Livre jaune, *loc. cit.*, p. 130-133.

troubles, n'ont pas été en mesure, quelque nombreuses qu'elles fussent, de mettre un terme à une insurrection et émigration permanentes. Plus de 200.000 hommes ont ainsi abandonné leurs foyers. Depuis trois années le gouvernement impérial et royal a dû prendre à sa charge les frais de leur entretien. Dix millions de florins ont déjà été affectés à cet usage. Se méfiant du sort qui les attend à leur retour, les émigrés se refusent à rentrer dans leur patrie. Ainsi jour par jour de nouveaux et lourds sacrifices nous sont imposés, et rien n'en fait présager la fin prochaine. Nos populations limitrophes souffrent des dommages incalculables de cette émigration incessante et prolongée.

« En présence de cet état de choses qu'il ne lui a pas été possible de prévenir le gouvernement impérial et royal *ne peut avoir d'autre but* que d'y voir mettre fin une fois pour toutes par une solution offrant des garanties de stabilité.

« L'article 14 du traité préliminaire de San-Stefano propose pour solution l'introduction d'une autonomie, telle qu'elle a été communiquée aux plénipotentiaires ottomans dans la première séance de la conférence de Constantinople.

« *Le gouvernement de Sa Majesté l'Empereur et Roi serait prêt à accepter toute solution qui laisserait entrevoir la pacification prompte et définitive des provinces dont il s'agit.* Toutefois, considérant leurs conditions nationales, religieuses et géographiques rendues plus compliquées encore par les changements territoriaux résultant de la guerre, nous devons considérer la solution indiquée comme tout à fait irréalisable. Des obstacles insurmontables s'y opposent tant en principe que dans l'exécution.

« La population de ces pays se compose de musulmans, d'orthodoxes et de catholiques, fanatiques dans l'antagonisme qui les divise, et ne vivant pas dans des circonscriptions différentes, mais pêle-mêle dans les mêmes districts, les mêmes villes, les mêmes villages.

« La Sublime Porte aurait pour tâche de réunir tous ces éléments opposés dans le moule d'un même régime autonome. Elle devrait procéder au rapatriement des réfugiés dispersés en Autriche-Hongrie et dans le Monténégro, subvenir à leur entretien et, afin de rendre possible la reprise du travail paisible, les munir de grains pour l'ensemencement des terres et de matériaux pour la reconstruction de leurs maisons. Elle devrait mettre en œuvre le *règlement de la question agraire*, source principale des secousses périodiques, qui ont agité ces contrées, problème hérissé d'obstacles au milieu d'une population déchirée par les haines religieuses et les rancunes sociales, problème qu'un pouvoir fort et impartial seul peut résoudre dans un pays, où toute la propriété foncière se trouve dans les mains des musulmans pendant que les chrétiens laboureurs ou fermiers forment la majorité des habitants.

« En même temps que la Sublime Porte serait appelée à des sacrifices dépassant ses moyens, l'article 14 dispose qu'elle ne pourra pas recouvrer les arriérés et devra renoncer pendant deux ans encore aux revenus courants de ces provinces.

« Assurément ce n'est pas faire un reproche à la Turquie, ni mettre en doute sa bonne volonté, que d'affirmer qu'elle ne serait pas en mesure de suffire à cette tâche.

« Il lui serait impossible de l'accomplir dans des cir-

constances *normales*. Elle est d'autant plus irréalisable à l'issue d'une guerre à peine achevée, en présence surtout de la recrudescence de l'antagonisme qui se manifeste avec plus de vivacité même qu'au commencement des désordres, depuis que des districts habités par des musulmans se trouvent, ou devront être placés sous la domination serbe et monténégrine. L'appréhension que l'autonomie dans de pareilles conditions, loin d'amener la pacification de ces contrées, n'en ferait qu'un foyer permanent de troubles, n'est que trop fondée.

« Il appert de l'exposé succinct qui précède qu'un règlement durable de cette question ne saurait être atteint sur la base de l'article 14. Toute tentative infructueuse d'installer une organisation autonome dans ces provinces y donnerait un nouvel essor aux agitations et nous serions ainsi sous peu exposés de nouveau aux dommages intolérables que nous ont causés et nous causent les ébranlements dans ces provinces.

« Le gouvernement austro-hongrois doit de plus se préoccuper de la situation géographique qui résultera pour la Bosnie et l'Herzégovine à la suite des remaniements territoriaux qu'entraîne une délimitation nouvelle de la Serbie et du Monténégro. Le rapprochement des frontières de ces principautés placera dans ces parages les voies de communication avec le reste de l'Orient dans des conditions préjudiciables aux *intérêts commerciaux de la monarchie*.

Pour ces motifs les plénipotentiaires de Sa Majesté impériale et royale se croient en devoir d'appeler la sérieuse attention du Congrès sur les dangers qu'entraînerait toute solution dépourvue de garanties de durée. Intéressée en première ligne comme puissance limitro-

phe, l'Autriche-Hongrie a l'obligation de déclarer franchement et ouvertement que ses intérêts les plus vitaux ne lui permettent d'accepter qu'une solution de la question bosno-herzégoviniennne qui serait apte à amener la pacification durable des dites provinces et à empêcher le retour des événements qui ont fait courir de si graves dangers à la paix de l'Europe et créé à l'Autriche-Hongrie, tout en lui imposant de grands sacrifices et de graves pertes matérielles, une situation intolérable dont elle ne saurait accepter la prolongation. »

En réponse à ce mémoire, et conformément à une entente établie déjà avant à cet effet entre l'Autriche et l'Angleterre, le marquis de Salisbury propose formellement au congrès de décider que la Bosnie et l'Herzégovine fussent occupées et administrées par l'Autriche-Hongrie. Voici les principaux passages de sa proposition (1) :

« Si les puissances ne réussissent pas, dès à présent, à pourvoir à l'établissement d'une administration stable et forte dans ces régions, elles seront responsables du renouvellement inévitable des souffrances qui ont provoqué les vives sympathies de l'Europe, et qui ont donné lieu à de si graves événements.

« La position géographique de ces provinces est aussi d'une haute importance politique. Dans le cas où il en tomberait une partie considérable entre les mains de l'une des principautés voisines, une *chaîne d'États slaves* serait formée qui s'étendrait à travers la presque île des Balkans, et dont la force militaire menacerait les populations d'autre race occupant les territoires au sud.

(1) Livre jaune, *Congrès de Berlin*, p. 133.

Un pareil état de choses serait sans doute plus dangereux à l'indépendance de la Porte qu'aucune autre combinaison. Il est cependant très probable qu'un tel résultat se produise dans le cas où la Porte restera chargée de la défense de ces deux provinces éloignées. De grands dangers seraient à craindre tant pour les provinces que pour la Porte, si cette dernière continuait à les occuper et à les administrer...

« Or, la Porte ferait preuve de la plus haute sagesse si elle refusait de se charger plus longtemps d'une tâche qui dépasse ses forces, et, en la confiant à une puissance capable de la remplir, elle détournerait de l'empire turc des dangers formidables.

Par ces motifs, le gouvernement de la reine propose aux puissances réunies que le Congrès statue que les provinces de la Bosnie et de l'Herzégovine seront occupées et administrées par l'Autriche-Hongrie. »

Le prince de Bismarck appuya de toute son autorité cette proposition, en déclarant s'associer, au nom de l'Allemagne, à la proposition que le marquis de Salisbury venait de lire. Le premier plénipotentiaire d'Italie ayant adressé au comte Andrassy la question de savoir s'il est à même de fournir, à l'égard de cette combinaison, quelques explications ultérieures, *au point de vue de l'intérêt général de l'Europe*, la curiosité, cependant fort légitime, du délégué italien, lui a valu cette réponse, à la fois évasive et hautaine, du diplomate austro-hongrois : qu'il a l'espoir et même la conviction que le point de vue européen qui a inspiré le gouvernement austro-hongrois ne sera pas moins apprécié par le cabinet italien que par les autres cabinets de l'Europe. Le premier plénipotentiaire ottoman seul éleva

sa voix contre la proposition anglaise, en disant que *le but de cette occupation ne peut être évidemment que de rétablir l'ordre et la tranquillité dans ces deux provinces* et de procéder au rapatriement des réfugiés ; or, la Sublime Porte, bien décidée et en état de le faire elle-même, ne peut vouloir laisser à aucune autre puissance le soin et la charge de remplir une tâche qui lui revient tout naturellement et de droit. Le comte Andrassy, après avoir présenté quelques objections au document lu par Carathéodory-Pacha, ajouta que les plénipotentiaires de l'Autriche-Hongrie ont l'honneur de donner leur adhésion à la proposition des plénipotentiaires de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne et de déclarer « que le gouvernement austro-hongrois est prêt à se charger de l'occupation et de l'administration de ces provinces ».

Après ces courts débats entamés par le plénipotentiaire ottoman, au cours desquels le premier plénipotentiaire de France avait d'abord déclaré qu'il considère *l'intervention du gouvernement d'Autriche-Hongrie comme une mesure de police européenne*, et lord Beaconsfield avait ensuite rappelé que *l'une des bases principales de cette paix est l'indépendance du Sultan comme souverain européen*, le président du congrès demanda le vote formel des représentants des puissances. L'Autriche-Hongrie, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie donnèrent leur adhésion à la proposition anglaise ; la Russie l'accepta également, en faisant toutefois remarquer « que son vote s'applique *exclusivement* aux termes de la motion de lord Salisbury », — réserve manifestement faite en vue d'exclure toute éventualité d'une annexion définitive de la Bosnie et de l'Herzégovine à la monarchie voisine.

Les plénipotentiaires ottomans ayant refusé leur adhésion, en se déclarant liés par les instructions de leur gouvernement, le président du congrès, le prince de Bismarck, leur fit observer — avec sa rigueur habituelle dont il ne ménageait d'ailleurs point le congrès — que le congrès était réuni non pas pour sauvegarder les positions géographiques de la Turquie, mais pour préserver la paix de l'Europe, que, sans l'intervention du congrès, la Turquie aurait subi toutes les conséquences du traité de San-Stefano, et qu'il reste enfin persuadé que le gouvernement ottoman adressera bientôt de nouvelles instructions à ses plénipotentiaires. Cette dure recommandation ne resta point sans effet. Au début de la séance du 4 juillet (protocole n° 12), le premier plénipotentiaire de Turquie, après avoir reçu les instructions de son gouvernement, transmit l'adhésion de la Porte dans ces termes : « Le gouvernement impérial ottoman a pris en très sérieuse considération l'opinion émise par le congrès relativement aux moyens propres à amener la pacification de la Bosnie et de l'Herzégovine, et *il se réserve de s'entendre directement et préalablement avec le cabinet de Vienne à cet égard* » (1).

Ainsi le mandat fut donné à l'Autriche-Hongrie d'occuper et d'administrer ces deux provinces, au nom de toutes les puissances représentées au congrès de Berlin. Cette entente des puissances, relative à la nouvelle situation de la Bosnie et de l'Herzégovine, trouva son expression définitive dans l'article 25 du traité de Berlin, confirmant en même temps le droit d'occupation de l'Autriche-Hongrie et la réserve faite par la Turquie

(1) Livre jaune, *Congrès de Berlin*, p. 189.

au sujet d'une entente directe et préalable avec le gouvernement austro-hongrois. En voici la rédaction officielle (1) :

ART. 25. — « *Les provinces de Bosnie et d'Herzégovine seront occupées et administrées par l'Autriche-Hongrie.* Le gouvernement de l'Autriche-Hongrie ne désirant pas se charger de l'administration du Sandjak de Novi-Bazar, qui s'étend dans la direction de Sud-Est, jusqu'au delà de Mitrovitza, l'administration ottomane continuera d'y fonctionner. Néanmoins, afin d'assurer le maintien du nouvel état politique, ainsi que la liberté et la sécurité des voies de communication, l'Autriche-Hongrie se réserve le droit de tenir garnison et d'avoir des *routes militaires et commerciales* sur toute l'étendue de cette partie de l'ancien vilayet de Bosnie.

A cet effet, les gouvernements d'Autriche et de Turquie se réservent de s'entendre sur les détails. »

(1) *Ibid.*, p. 284.

CHAPITRE III

MANDAT DE L'AUTRICHE-HONGRIE.

Causes principales du mandat austro-hongrois. — I. Attitude de l'Allemagne, de l'Angleterre et de l'Autriche-Hongrie. — II. *Intégrité de l'empire ottoman et théorie de l'équilibre politique.* Attitude du comte Andrassy. *Indépendance de l'empire ottoman et intervention collective.*

A la fin du chapitre précédent, nous avons essayé d'exposer l'histoire de l'article 25 du traité de Berlin. Pour bien saisir la portée générale de cet article, il est nécessaire d'ajouter ici quelques observations relatives à l'esprit et aux circonstances qui ont suggéré la solution vraiment extraordinaire, formulée par l'article 25. Comment en effet expliquer ce fait que les puissances aient consenti à accorder à l'Autriche-Hongrie le droit d'occuper et d'administrer, en leur nom collectif, les deux provinces turques, sinon par la connaissance des véritables motifs qui ont poussé ces mêmes puissances à octroyer ainsi à l'Autriche-Hongrie un mandat en désaccord sur de nombreux points avec les principes généraux du droit des gens. D'abord l'Autriche-Hongrie, comment a-t-elle pu consentir à une situation aussi peu définie et d'un caractère aussi incertain que celle qui est créée par l'article 15 du traité de Berlin ? Ensuite les puissances elles-mêmes, où ont-elles puisé ce pouvoir de disposer

de plein droit, ne fût-ce que d'une façon provisoire et restreinte, des deux provinces qui ont leur souverain ; en d'autres termes, cet attribut des grandes puissances a-t-il un fondement juridique quelconque, est-il compatible avec le droit de souveraineté de l'empire ottoman envisagé comme membre de la communauté internationale ? La Turquie fait-elle exception en droit international ? Faut-il la considérer comme une personne internationale indépendante, mais juridiquement incapable, à laquelle le tribunal international doit nommer un curateur, et le plus souvent intervenir lui-même. En dernier lieu, que faut-il penser de la décision des puissances au point de vue du droit d'autonomie qui appartient à chaque communauté politique de disposer librement d'elle-même (1) ? Autant de questions distinctes qui s'imposent à quiconque voudrait connaître la signification intrinsèque de l'article 23, non seulement au point de vue pratique, mais aussi et surtout au point de vue du droit.

I

Le comte Andrassy et lord Salisbury avaient combattu le projet de San-Stefano comme étant irréalisable et peu pratique au point de vue de la pacification. Les arguments plus ou moins spécieux qu'on invoquait généralement à cette époque contre l'autonomie de la Bosnie et de l'Herzégovine, insistant particulièrement sur leur insuffisance d'expérience et de raison politique nécessaires à la pratique d'institutions constitutionnelles, étaient certainement moins fondées que l'appréhension d'une

(1) Cette dernière question trouvera sa place dans le chapitre suivant.

guerre civile entretenue par les dissidences religieuses et les inégalités sociales qui divisaient la population de ces provinces. Il est incontestable que l'Autriche, ainsi que les autres États voisins, subissait le contre-coup de l'anarchie qui régnait en Bosnie. La pacification était sans doute pour le comte Andrassy, de même que pour les autres plénipotentiaires, un des motifs sérieux de leur démarche, mais ce n'en était pas aussi le plus important. A côté de l'occupation indéfinie telle qu'elle a été prévue par le traité de Berlin, il y avait encore d'autres moyens pour rétablir l'ordre dans les provinces insurgées. La Serbie, dont on n'ignorait point l'affinité ethnographique et historique avec la Bosnie et l'Herzégovine, aurait pu s'acquitter de cette tâche avec beaucoup plus de facilité que l'Autriche-Hongrie qui a eu besoin de plus de 200.000 soldats pour s'installer dans ces provinces animées des dispositions les plus hostiles à son égard.

Tout porte à croire que certaines des grandes puissances voyaient dans la prise de possession austro-hongroise le but direct de leurs efforts diplomatiques ; par suite de leurs calculs politiques, elles attachaient à ce dernier fait plus de valeur et plus de signification qu'à la pacification même. Si vraiment la pacification seule eût été le mobile déterminant de leurs décisions, l'article 25 du traité de Berlin aurait été, à coup sûr, rédigé d'une façon plus précise, ou probablement il aurait été rédigé dans un autre sens.

Or, il nous reste à indiquer d'autres motifs qui ont poussé le comte Andrassy et les plénipotentiaires d'Angleterre et d'Allemagne à substituer à l'article 14 du traité de San-Stefano l'article 25 du traité de Berlin.

Ces motifs sont à chercher dans la politique du prince de Bismarck et dans la communauté d'intérêts de l'Angleterre, de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie, d'une part, dans la *sphère des intérêts* particuliers de l'Autriche, d'autre part.

Le lien commun qui rattachait ces trois puissances entre elles, c'était un esprit d'opposition qui les animait toutes les trois à l'égard de la Russie. L'idée dominante de leur politique au congrès consistait à combattre l'influence russe dans la péninsule des Balkans. Quoique n'étant pas directement intéressée dans la question d'Orient, l'Allemagne avait tout intérêt à laisser s'y accomplir certaines modifications au profit de l'Autriche. La conception du chancelier allemand consistait à pousser l'Autriche vers l'Orient pour lui faire oublier sa position perdue à Sadowa et en même temps pour susciter entre elle et la Russie un antagonisme implacable, de façon à lui rendre indispensables l'amitié et l'alliance de l'empire allemand et de lui imposer du même coup le rôle de sentinelle du germanisme militant contre les Slaves. En dehors de cet avantage politique, l'Allemagne avait d'autres raisons relatives à ses intérêts économiques et commerciaux à encourager l'Autriche-Hongrie, éprise du *Drang nach Osten*, dans sa nouvelle voie. Toutes ces considérations étaient d'un poids prépondérant dans la balance politique du prince de Bismarck qui, du reste, ne cachait point le prix qu'il attachait à ce que l'Autriche-Hongrie fût satisfaite dans la « sphère de ses intérêts », en soutenant ouvertement au congrès de Berlin les aspirations de cette puissance (1). Déjà

(1) Voir V. Georgévitch, *La Serbie au Congrès de Berlin*, p. 21 et 22.
S. — 5

avant le congrès, il avait tout fait pour décider la Russie même qui, avec raison, ne se croyait point engagée envers l'Autriche-Hongrie par le traité secret de Vienne, à prendre son parti de l'occupation de la Bosnie. « Pourquoi, disait-il à l'ambassadeur russe, voulez-vous empêcher l'Autriche de s'empêtrer dans la partie occidentale de la péninsule des Balkans, si elle y tient tant ? (1). »

Quant à l'Angleterre, tous ses efforts tendaient directement à atténuer les graves suites de l'action russe dans la péninsule des Balkans. Ne pouvant plus ressusciter l'ancien empire ottoman, elle essayait du moins d'assurer ses dépouilles contre toute nouvelle tentative russe de s'en emparer. Lord Beaconsfield était venu au congrès avec l'idée de renforcer et de régénérer la Turquie. C'est dans ce but que les frontières de la principauté de Bulgarie amoindries furent fixées au pied des Balkans, car il était nécessaire de conserver à la Turquie ce point d'une haute valeur stratégique pour la protéger, dans l'avenir, contre tout mouvement rapide d'une armée ennemie. C'est aussi dans l'esprit de consolider les restes viables de l'empire ottoman que les plénipotentiaires anglais étaient d'avis qu'il fallait lui enlever toutes ses provinces inutiles et malades. Or, lord Beaconsfield considérait la Bosnie et l'Herzégovine comme un membre malade, et lord Salisbury assurait, de son côté, qu'elles ne contribuaient en rien à la richesse, ni à la force de la Porte, et qu'elles n'avaient aucune valeur stratégique pour la Turquie (protocole n° 8). En outre, la position géographique de ces provinces étant d'une haute importance politique, lord Salisbury déclara ou-

(1) Dépêche de M. d'Oubril au prince Gortchakow du 16 février 1878 (V. E. de Cyon, *Histoire de l'entente franco-russe*, p. 21).

vertement qu'il fallait avant tout empêcher la Serbie et le Monténégro de s'en emparer, car il se formerait en ce cas une *chaîne d'États slaves* dans les Balkans, ce qui serait sans doute encore plus dangereux à l'indépendance de la Porte qu'aucune autre combinaison. On n'est pas plus franc dans la défense de ses propres intérêts, car si les Anglais soutenaient avec constance l'indépendance de la Turquie, c'était uniquement parce que cette indépendance leur était nécessaire. Cet utilitarisme anglais n'est point fait pour nous étonner en politique, mais il faut avouer qu'au point de vue du droit, si l'on prenait l'intérêt pour règle unique des relations internationales, on n'arriverait jamais à justifier le principe de l'indépendance de l'empire ottoman, car il y a tant d'autres intérêts qui s'opposent à cette indépendance, et qui ont sinon une plus grande importance du moins la même valeur que les intérêts anglais.

Comme on le voit, les deux puissances étaient bien décidées à favoriser l'Autriche-Hongrie au congrès de Berlin, et à consacrer officiellement sa *sphère* d'intérêts dans cette partie de l'empire ottoman : l'Allemagne pour l'asservir docilement à ses nouvelles vues politiques, inaugurées par le traité de Prague, et l'Angleterre pour en faire un rempart de ce côté contre l'influence de la Russie. Il ne reste plus qu'à envisager les mobiles qui poussèrent l'Autriche-Hongrie à se prêter volontairement à ces combinaisons politiques, et même à les susciter de sa propre initiative ; en d'autres mots, il s'agit de voir maintenant en quoi consistait la *sphère de ses intérêts* dans les Balkans. Pour répondre à cette intéressante question, il faut démontrer ce que la diplomatie austro-hongroise entendait, par rapport au

grand problème d'Orient, d'abord par sa sphère et ensuite par ses intérêts.

Pour bien saisir l'idée générale de la politique extérieure du comte Andrassy, il faut prendre en considération l'évolution historique de la position de l'Autriche dans la seconde moitié de notre siècle. Pendant cette période, l'Autriche avait perdu son prestige dans la Confédération germanique et plusieurs provinces, surtout dans sa partie méridionale où elle regrettait particulièrement la perte des provinces italiennes. Chassée d'Italie et d'Allemagne, il ne lui restait plus qu'à se rabattre sur l'Orient. Ce fut pour ainsi dire une question d'amour-propre pour le caractère chevaleresque du comte Andrassy que de dédommager son souverain de pertes considérables qu'il avait éprouvées dans la partie centrale de l'Europe. C'est pourquoi il avait imaginé de remplacer la perte des provinces italiennes par l'acquisition des deux provinces serbes. Il attendait seulement que l'occasion propice se présentât pour mettre sa conception en œuvre. Ce fut presque d'une façon inattendue que le comte Andrassy rencontra dans les événements de Bosnie et d'Herzégovine les circonstances les plus favorables à la réalisation du but constant de sa politique. En homme très intelligent et en diplomate bien avisé, il sut mettre à profit tous les incidents qui se présentèrent pendant cette phase de la crise orientale. Il n'avait pas hésité à déclarer, dès le début, jusqu'où s'étend la sphère austro-hongroise, pour prévenir toute intervention nuisible aux intérêts de sa politique. Après que la situation se fût compliquée davantage, il répéta à maintes reprises qu'il entendait protéger fermement les intérêts de la monarchie contre toute

éventualité qui surgirait par suite de modifications territoriales de l'empire ottoman. Il voulait refouler d'avance les aspirations nationales des deux principautés serbes, et poser des conditions préalables à toute action éventuelle de la Russie.

Dans la séance du 19 décembre 1877 de la commission budgétaire de la Délégation autrichienne, le comte Andrassy, répondant à une interpellation qui lui avait été adressée au sujet de la politique de l'Autriche-Hongrie vis-à-vis de la Serbie, fit la déclaration suivante :

« J'aurais vivement désiré ne pas aborder cette question ; mais, puisqu'on a formulé une interpellation à cet égard, et que la Serbie a déclaré la guerre à la Turquie, je ne puis m'abstenir de donner des explications. La monarchie austro-hongroise s'est déclarée neutre en ce qui concerne le conflit oriental, *sous réserve de la sauvegarde de ses intérêts*. Le seul fait de la déclaration de guerre de la Serbie à la Porte ne saurait être en lui-même un motif pour l'Autriche-Hongrie de sortir de sa neutralité. Si, toutefois, la Serbie agit de telle façon que nos intérêts viennent à être lésés ; *si, par exemple, elle envahit la Bosnie et l'Herzégovine*, nous n'hésiterons pas à formuler des réclamations, et, s'il n'en est pas tenu compte, *nous ferons intervenir la force militaire*. En agissant ainsi, nous ne sortirons pas de la neutralité ; notre action serait simplement une conséquence directe du principe adopté par nous et pratiqué jusqu'ici, suivant lequel nous sommes décidés à sauvegarder les intérêts européens, de concert avec l'Europe, et nos intérêts propres à l'aide de nos forces particulières (1). »

(1) A. Le Faure, *Histoire de la guerre d'Orient* (1877-1878), p. 283.

En vue de réussir plus sûrement à prendre possession de la Bosnie et de l'Herzégovine, objet de ses vieilles convoitises, l'Autriche avait conclu secrètement une convention avec la Russie (1). Dès 1876, Alexandre II, en prévision d'un conflit imminent dans les Balkans, et pour se garantir, le cas échéant, contre une surprise du côté de l'Autriche-Hongrie, avait dû conclure un arrangement particulier avec l'empereur François-Joseph dans l'entrevue de Reichstadt. Les conventions arrêtées en 1876 entre l'Autriche et la Russie ont revêtu, en janvier 1877, la forme d'un traité où l'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine fut prévue (2). Le traité de Vienne ne contenait que trois articles. Par le premier, l'Autriche-Hongrie s'engageait à observer une neutralité bienveillante pendant toute la durée de la guerre russo-turque ; le second stipulait les *compensations* à accorder au gouvernement austro-hongrois, *dans le cas où la guerre amènerait l'anéantissement complet de la Turquie* (« forcerait la Porte à évacuer la rive européenne du Bosphore »), la création d'une grande Bulgarie, et l'agrandissement de la Serbie et du Monténégro *jusqu'à ce que leurs frontières se touchassent*. Si ces éventualités venaient à se produire, l'Autriche se résér-

(1) Voir, dans la *Norddeutsche Allgemeine Zeitung* du 20 et 24 avril 1887, les articles sensationnels dans lesquels le prince de Bismarck révélait pour la première fois au public l'existence du traité secret de Vienne du 15 janvier 1877, afin de se disculper de l'accusation d'avoir sacrifié à l'Autriche les intérêts principaux de la Russie et pour rejeter sur la diplomatie russe la faute d'avoir livré la Bosnie et l'Herzégovine à cette puissance.

(2) Déjà une fois, à la veille de la guerre de Crimée, la Russie avait offert à l'Autriche d'occuper la Bosnie et l'Herzégovine (Voir *Etudes diplomatiques sur la guerre de Crimée*, par un ancien diplomate [Iomini]), Paris, 1874).

vait le droit de faire occuper la Bosnie et l'Herzégovine (1).

Il n'est pas admissible que la Russie ait jamais eu l'intention de sacrifier définitivement les intérêts d'une partie importante de la nationalité serbe au profit de l'Autriche-Hongrie, ou ce qui revient plus exactement à dire, au profit plus ou moins exclusif des Magyars. En cas contraire, cet acte aurait équivalu de la part de la Russie à une abdication de son grand rôle historique de veiller à l'avenir de jeunes peuples slaves.

Or, les deux conditions essentielles, prévues par le traité de Vienne (la prise de Constantinople et le rapprochement des frontières de la Serbie et du Monténégro), ne s'étant pas réalisées, la Russie considérerait ce traité comme étant résilié de plein droit. Et le 2 mai 1878, le prince Gortchakow télégraphiait à M. Novikow : « La possession du territoire assurerait à l'Autriche une situation politique et militaire trop dominante ; elle pourrait exercer une pression si forte d'un côté sur la Serbie, de l'autre sur le Monténégro, qu'en réalité ces deux principautés deviendraient une enclave. Tout développement ultérieur leur serait rendu impossible. Et pourtant cet avenir, c'est l'avenir de toutes les populations slaves. *La force des circonstances peut nous décider à la remise de leur délivrance entière, mais nous n'avons pas le droit de compromettre leur avenir* » (2). Il est inutile de répéter que l'Autriche-Hongrie, voulant s'assurer à tout prix la prise de possession de la Bosnie et de l'Herzégovine, après avoir poussé l'armée russe

(1) Cf. E. de Cyon, *op. cit.*, p. 17. A. Debidour, *Histoire diplomatique de l'Europe*, t. II, p. 502.

(2) E. de Cyon, *op. cit.*, p. 21.

jusqu'aux portes de Constantinople, se jeta dans les bras de l'Angleterre et de l'Allemagne. Grâce à la complicité de lord Beaconsfield et du prince de Bismarck, le comte Andrassy réussit à arracher quand même ces deux provinces à la Turquie.

Sans doute, l'Autriche considérait la possession de la Bosnie et de l'Herzégovine, y compris Novi-Bazar, comme un acte de la plus haute importance pour ses intérêts politiques et stratégiques. En outre, elle voyait dans la Bosnie un pont d'or entre ses besoins d'expansion et les marchés de l'Orient. A part l'avantage d'une extension de territoire et d'influence, l'Autriche, en somme, trouvait double bénéfice dans l'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine. Le premier consiste à barrer la route aux Serbes du côté de la mer et du Monténégro ; le second à s'assurer la marche vers Salonique.

Le comte Andrassy envisageait avec appréhension le danger pour la monarchie austro-hongroise d'une cohésion de différents éléments serbes de la péninsule. « Andrassy, en bon Magyar, ne voulait ni la prépondérance russe dans les Balkans, ni la formation d'un grand État serbe, qui, par son action sur les peuples slaves d'Autriche-Hongrie, tendrait à désagréger et à affaiblir cet empire (1). » D'un autre côté, il regardait aussi comme un danger réel le maintien du *statu quo*, en général, dans les relations mutuelles des provinces serbes, redoutant fort un groupement possible qui se serait produit dans ces circonstances entre la Serbie, le Monténégro, la Bosnie et l'Herzégovine. Evidemment, la Bosnie laissée à elle-même devait fatalement échoir à

(1) A. Debidour, *Hist. dipl. de l'Europe*, t. II, p. 462.

la Serbie, et l'Herzégovine au Monténégro. La Serbie aurait acquis par cette annexion la prépondérance dans la péninsule ; étant déjà, grâce à l'affinité ethnographique, le centre d'attraction pour les Serbes de Hongrie et de Dalmatie, elle serait devenue un auxiliaire pour les Serbes et Croates dans leur lutte pour l'autonomie, et elle aurait visé à rattacher le littoral à l'intérieur, la Dalmatie à la Bosnie. Cette affinité entre la Bosnie et la Dalmatie a été reconnue par Andrassy qui disait aux Délégations, en novembre 1878 (1) :

« Notre province maritime est une étroite langue de terre qu'on pourrait comparer à une palissade. Tant qu'elle a eu pour *Hinterland* un pays tranquille — et c'était le cas de la Bosnie sous la domination turque — elle était apte à remplir, et elle a rempli, en effet, ce rôle. Mais si cet *Hinterland* eût été l'objet d'une dévolution qui emportât en soi une idée d'agrandissement basée sur l'affinité ethnographique (*allusion transparente aux revendications serbes* (2)), la Dalmatie fût devenue un rempart impossible à défendre, et je puis déclarer à la haute assemblée, maintenant que ce danger a disparu, que la perte de cette province n'eût plus été qu'une question de temps ».

L'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine a dispensé l'Autriche de maintenir tout le long de l'étroite province de Dalmatie un cordon de troupes, mais elle l'a obligée de tenir garnison dans le district de Novi-Bazar, situé à la pointe Sud-Est de la Bosnie, « afin d'assurer le maintien du nouvel état politique », comme

(1) Article de M. Ch. Loiseau, *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} septembre 1895, p. 78.

(2) Remarque de M. Ch. Loiseau, *loc. cit.*

dit l'article 25 du traité de Berlin. Ce district sépare la Serbie du Monténégro : son occupation a pour effet d'empêcher les communications entre les deux États serbes, et de rendre impossible toute action commune de leur côté.

Le sandjak de Novi-Bazar s'étend dans la direction du Sud-Est, jusqu'au delà de Mitrovitza, tête de ligne du chemin de fer de Salonique. Dominant ces positions importantes, voisines de la plaine de Kossovo où se décida en 1389 le sort de la race serbe, les troupes autrichiennes pourraient, en cas d'écroulement du croissant, descendre sans difficulté dans la vallée du Vardar jusqu'à Salonique et venir camper sur les rivages de la mer Égée. Il était clair que l'avènement de ces circonstances ferait commencer une nouvelle ère pour le commerce austro-hongrois. En s'emparant de la route stratégique qui conduit de Saraïévo et de Mitrovitza vers Salonique, l'Autriche-Hongrie voyait la possibilité d'agrandir considérablement sa sphère d'influence en Orient.

L'occupation de Novi-Bazar rend donc l'occupant maître de la grande voie commerciale européenne aboutissant au port très important de Salonique. Or, l'article 25 stipule que l'Autriche-Hongrie aura le droit « d'avoir des routes *militaires* et *commerciales* sur toute l'étendue de cette partie de l'ancien vilayet de Bosnie ».

En définitive, l'Autriche ne voulait à aucun prix qu'on lui attachât au flanc oriental une Serbie agrandie (1). « Je ne discute ni l'opportunité, ni le droit de cette opposition, dit M. d'Avril ; je la constate. Je fais aussi

(1) Voir V. Georgévitch, *La Serbie au Congrès de Berlin*, p. 8 et passim.

remarquer ce qu'il y a de peu digne dans cet effroi que les petits inspirent aux plus gros, qui ont l'humilité de proclamer que leur existence est incompatible avec tel voisinage. »

II

Comment expliquer, devant l'insistance apparente de l'Autriche-Hongrie de s'emparer de la Bosnie et de l'Herzégovine, que la décision des puissances n'a abouti qu'à une solution aussi étrange que, sans contredit, est celle du traité de Berlin ? Pourquoi, d'autre part, le comte Andrassy, au lieu de formuler une demande tendant à l'annexion pure et simple de ces provinces à la monarchie austro-hongroise, a-t-il préféré se contenter de restrictions d'une nature aussi litigieuse, que représentent, à coup sûr, l'occupation et l'administration ? Sous l'impulsion de quels motifs impérieux dut-il, ayant à se prononcer entre l'incorporation et la possession, s'arrêter à cette dernière et procéder ensuite par un long chemin de détour afin d'arriver à son but consistant à faire octroyer à l'Autriche-Hongrie l'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine, par la voie d'un mandat collectif ?

D'ailleurs, la théorie de la souveraineté paraît, de prime abord, être en contradiction avec les faits résultant de la nouvelle situation juridique et internationale de la Bosnie et de l'Herzégovine. Au point de vue du droit public, la souveraineté semble, suivant sa nature et d'après les conceptions du droit constitutionnel, ne pouvoir comporter de démembrement, à la différence de ce qui, dans le domaine du droit privé, peut arriver pour la propriété ; surtout si ces démembrements se

confondent justement avec les manifestations les plus caractéristiques du droit de souveraineté, car, dans ce cas, on aboutit à des équivoques, à des non-sens. Et à ce point de vue, c'est avec raison qu'on a qualifié d'absurde la situation actuelle de la Bosnie et de l'Herzégovine. Du moment que de pareils faits s'opposent au bon sens, du moment qu'ils sont contraires non seulement à la théorie, mais même aux considérations pratiques, pourquoi alors le congrès de Berlin a-t-il adopté une solution si fâcheuse au point de vue du droit des gens, comment a-t-il pu s'arrêter justement à une demi-mesure qui ne peut être que désapprouvée par la science ? Voilà la question très logique qui se présente en premier lieu dans les débats juridiques. Il est de notre devoir d'y répondre, ou tout au moins de l'expliquer par des considérations susceptibles d'apporter un peu de clarté dans la compréhension de la décision prise par le congrès de Berlin.

En somme, pour arriver à une connaissance parfaite du mandat de l'Autriche-Hongrie et de son véritable caractère défini par les intentions apparentes des puissances, exprimées par les différents plénipotentiaires au congrès de Berlin, nous allons exposer deux ordres de considérations qui ont facilité l'adoption de la proposition de l'Angleterre. Nous les développerons successivement, en les divisant : 1° en considérations d'ordre politique et 2° en considérations de droit international.

1. *Intégrité de l'empire ottoman et théorie de l'équilibre politique.* — Nous ne pouvons pas accepter l'opinion émise par certains auteurs, dans un but manifestement politique, d'après laquelle aucune des puissances signataires ne pouvait douter des véritables intentions de

l'Autriche-Hongrie, ni croire que celle-ci, en se chargeant de l'occupation et de l'administration de la Bosnie et de l'Herzégovine, ne songeât qu'à une *possession provisoire* ; au contraire, ces écrivains prétendent qu'il n'était guère possible aux puissances de se méprendre sur le caractère réel de l'occupation austro-hongroise, et d'ignorer que l'Autriche-Hongrie considérerait cet acte comme la première démarche vers *l'annexion définitive* de ces provinces (1). Dans le même sens, un des auteurs autrichiens, *Neumann*, prétend que le traité de Berlin *n'a pu vouloir* autre chose que de transférer à l'Autriche-Hongrie la *pleine souveraineté* de la Bosnie et de l'Herzégovine. A l'appui de sa thèse, cet auteur invoque le huitième protocole du congrès de Berlin, comme « particulièrement instructif pour l'intelligence des *intentions* du congrès (2). »

Le principe de l'intégrité de l'empire ottoman avait, au moment même du congrès de Berlin, encore la force d'un dogme politique. C'est pourquoi nous ne saurions admettre que soit exacte et conforme aux *faits positifs* l'opinion qui prête aux grandes puissances l'intention d'avoir voulu procéder à un démembrement de la Turquie au profit de l'Autriche-Hongrie. Déjà avant l'ouverture du congrès, surtout en Angleterre et en Autriche-Hongrie même, on considérait l'intégrité de l'empire ottoman, du moins pour la partie qui n'était pas atteinte par le sort de la guerre, comme une des conditions de la paix future, et l'on combattait avec vigueur toute allusion relative à un partage éventuel de

(1) Cf. Berr, *Orientalische Politik Oesterreichs*, p. 742.

(2) L. Neumann, *L'Empire austro-hongrois, la Bosnie et l'Herzégovine*, p. 40 (*R. D. I.*, 1879, t. XI).

la Turquie (1). L'opinion publique de ces pays voulait d'avance indiquer à ses diplomates la base sur laquelle ils auraient à se placer dans la conclusion du traité. L'attitude de différents plénipotentiaires au congrès est venue confirmer cette manière de voir. Si l'on examine le protocole n° 8, que Neumann invoque d'une façon si particulière, on verra que l'intention et la volonté *contractantes* des puissances signataires n'étaient point d'accorder à l'Autriche-Hongrie des concessions plus larges que celles qui ont été exprimées dans le texte même de l'article 25. Nous y reviendrons plus tard. Pour le moment, disons seulement que, selon l'intention et la volonté expresses des puissances, le mandat confié à l'Autriche-Hongrie afin de pacifier la Bosnie et l'Herzégovine, par voie de l'occupation et de l'administration, ne devait porter aucune atteinte à l'intégrité de la Turquie. Il est évident que, contrairement aux procédés de Neumann, nous ne faisons entrer en ligne de compte que l'intention et le consentement explicites des grandes puissances, dont on trouve l'expression authentique dans les protocoles et dans l'acte solennel du traité de Berlin même. Si maintenant, l'une de ces puissances eût eu aussi la conviction dissimulée que, à moins de complications imprévues, l'Au-

(1) En 1877, au moment où on commençait à parler, en Hongrie, d'un accord établi entre l'Autriche et la Russie, les deux ministres, Andrassy et Tisza, l'avaient catégoriquement démenti devant les Délégations. « Le comte Andrassy s'était montré particulièrement indigné de l'insulte qu'on faisait à son patriotisme en lui prêtant l'idée d'une convention quelconque avec la Russie, l'ennemie héréditaire de la Hongrie et de la Turquie ; *jamais*, avait-il déclaré, *il n'admettrait ni l'amoidrissement de la Turquie, ni l'annexion à l'Autriche de nouvelles provinces slaves* » (E. de Cyon, *op. cit.*, p. 15).

triche-Hongrie saurait user de son mandat de façon à rendre définitive la possession des deux provinces, si même toutes les puissances eussent été conscientes de tels desseins politiques de l'Autriche-Hongrie, nous ne saurions en tenir compte à cette place. D'ailleurs, à ne citer que l'Angleterre qu'on pouvait, au congrès de Berlin, considérer à juste titre comme le porte-parole des intérêts de la Turquie et de l'Autriche-Hongrie à la fois, nous la verrons formellement préoccupée de dissiper toute équivoque pouvant mettre en doute l'intégrité de l'empire ottoman.

A une des premières séances du congrès de Berlin (protocole n° 2), en présentant ses observations à propos de la Bulgarie, lord Salisbury a prononcé certaines paroles que l'on doit considérer comme la déclaration d'un principe que la diplomatie anglaise entendait observer fidèlement dans les affaires d'Orient. « L'Angleterre, dit-il, n'a jamais admis ni dans la Conférence de Constantinople, ni à aucune autre époque, que pour garantir les populations de la Turquie européenne contre les abus du Gouvernement et l'oppression, il fallût les soustraire à la suprématie politique de la Porte. *Cette garantie, qui est de la plus haute importance, demande plutôt la réforme de l'administration intérieure qu'une séparation politique* » (1). A la suite de cette déclaration faite en des termes si précis, lord Beaconsfield, voulant maintenir au-dessus de toute discussion les droits intégraux de la Porte vis-à-vis de la Bosnie et de l'Herzégovine, a établi comme un fait positif que la principale base du nouvel ordre de choses est l'indé-

(1) Livre jaune, *Congrès de Berlin* (1878), p. 77.

pendance du sultan comme *souverain* européen (protocole n° 8). Quelques jours après la solution de la question relative à la Bosnie et à l'Herzégovine, lord Beaconsfield fit encore une nouvelle déclaration très caractéristique, devant le Congrès, en saisissant une occasion, au commencement de la séance du 5 juillet (protocole n° 13), « pour repousser les insinuations d'une partie de la presse, qui a qualifié de partage la décision du Congrès au sujet de la Bosnie et de l'Herzégovine. C'est, au contraire, *pour prévenir un partage* que cette décision a été prise. De nombreux précédents historiques la justifient : la Bosnie abandonnée à elle-même, entourée d'Etats indépendants ou demi-indépendants, eût été, en bien peu de temps, le théâtre de luttes sanglantes. Dans cette situation, la Grande-Bretagne a fait appel à une puissance voisine, fort intéressée au maintien de la paix ; l'Europe, partageant la même pensée, a *confié* à l'Autriche-Hongrie l'occupation et l'administration de la Bosnie, comme elle lui avait confié une semblable mission à plus d'une reprise déjà » (1).

Il importerait peu que lord Beaconsfield eût une autre pensée, au moment où il fit cette déclaration ; ce fait ne saurait modifier en quoi que ce soit l'interprétation stricte et textuelle de ses paroles. A notre avis, il n'y a point d'ambiguïté de termes ni d'équivoque dans sa déclaration, ainsi que l'on a essayé de le démontrer en la rapprochant d'un autre discours que lord Beaconsfield a prononcé peu de temps après (30 juillet) à la Chambre des lords pour justifier sa politique au Congrès (2). Après

(1) Livre jaune, *Congrès de Berlin*, p. 205.

(2) Cf. H. Schneller, *Die staatsrechtliche Stellung von Bosnien und der Herzogowina*, 1892, § 5, p. 37.

avoir répété, à cette occasion, sa première déclaration, il a continué en ces termes : « Un État peut perdre quelques provinces, sans que ce fait constitue déjà le partage de cet État. Il n'y a pas bien longtemps, nous avons eu devant nous un cas où un des États les mieux doués (France) a perdu certaines provinces ; or, *est-ce que la France s'en trouve partagée ?* » (1). Ces rapprochements peuvent avoir bien plus d'intérêt pour un scrutateur d'âmes, pour un moraliste international ; ici, ils prouvent seulement que très souvent derrière les discours de lord Beaconsfield se cachait une arrière-pensée, que ce ministre anglais était *diplomate* dans l'acception la plus intime de ce mot.

C'est sa déclaration faite au congrès de Berlin, qui seule doit avoir de l'importance pour le point que nous étudions. Pour en dégager la pensée fondamentale, il faut s'attacher au texte même de cette déclaration et à sa signification littérale. Or, quelle que soit la subtilité du style diplomatique, il faut bien reconnaître que la déclaration de lord Beaconsfield est tout en faveur de l'intégrité de l'empire ottoman, et, comme Bluntschli (2), nous croyons que le plénipotentiaire anglais a voulu désigner l'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine seulement comme un état intermédiaire, c'est-à-dire *provisoire*.

En même temps que l'intégrité, ce que l'Angleterre, toujours d'accord avec l'Autriche et l'Allemagne, désirait maintenir en Orient, c'était l'équilibre de différentes influences politiques. Pour ces puissances, l'équili-

(1) *Journal of the House of Lords*, 1878 (procès-verbal du 18 juillet). Schulthess, *Europäischer Geschichtskalender*, 1879, p. 323.

(2) *Revue de droit international*, t. XIII, p. 584.

bre se trouvait rompu par le traité de San-Stefano au profit de la Russie. Pour le rétablir, l'Angleterre avait choisi comme point de départ de toute son action diplomatique deux principes essentiels : l'intégrité de la Turquie et le partage d'influences. Il s'agissait donc de maintenir intacts, l'un à côté de l'autre, le principe de l'intégrité et la théorie de l'équilibre, tâche bien ardue. Pour la résoudre, force était d'inventer un nouveau procédé international qui permit de sauvegarder les droits du sultan comme souverain, tout en introduisant un régime étranger dans ses provinces. C'est le procédé consacré par l'article 25.

L'Angleterre et l'Autriche avaient donc intérêt à forcer la Russie à un partage d'influences. Lorsqu'il s'agissait au congrès de Berlin de créer un nouvel Etat slave qui, d'après le traité de San-Stefano, devait être une Bulgarie embrassant la plus grande partie de l'ancien empire ottoman, lord Salisbury, guidé par les raisons principales de la politique anglaise, proposa alors qu'on divisât la nouvelle unité politique en deux parties dont l'une est devenue, d'après le traité de Berlin, la vraie Bulgarie, principauté tributaire autonome, et l'autre la province de la Roumélie restant sous l'autorité directe du sultan (1). Après avoir ainsi réduit les frontières de la nouvelle principauté bulgare, il s'agissait ensuite, pour les plénipotentiaires anglais, d'empêcher qu'un nouvel Etat slave autonome ne fût créé dans la partie occidentale de la péninsule balkanique. Mais là il était plus difficile de maintenir l'intégrité et de réa-

(1) V. Livre jaune, *Congrès de Berlin* (protocole n° 2).

liser l'équilibre au profit des puissances (1). Autant l'Angleterre et l'Autriche avaient intérêt à défendre l'intégrité de la Turquie, autant elles éprouvaient la nécessité, devant le nouvel état de choses, d'avoir des garanties réelles contre la prépondérance russe. La Porte seule n'était plus en état de fournir ces garanties. D'autre part, il était difficile de se substituer à la Porte, sans procéder au partage de la Turquie. Au milieu de ces difficultés, on chercha un nouveau moyen qui, sans violer le principe de l'intégrité, eut permis de réaliser l'idée de l'équilibre effectif. Ce moyen était l'occupation et l'administration. Cette nouvelle forme internationale fut inventée par l'Angleterre, et voici comment. A la veille du congrès de Berlin, une « convention d'alliance défensive » fut signée entre la Grande-Bretagne et la Turquie (4 juin 1878) (2). Aux termes de cette convention, l'Angleterre s'engage à s'unir à la Porte pour la défense des territoires du sultan en Asie, par la force d'armes ; en revanche, la Porte consent à ce que l'Angleterre prenne possession de l'*île de Chypre*, cette perle de la mer Egée, la clef du canal de Suez et du Bosphore (3). La partie finale de l'article 1 de cette convention est conçue dans ces termes : « *Sa majesté le Sultan consent en outre, d'assigner l'île de Chypre, pour être*

(1) Nous parlerons plus tard de la théorie de l'équilibre politique, appliquée aux peuples de la péninsule même.

(2) Livre jaune, *Congrès de Berlin*, p. 307.

(3) Il est dit dans la convention que cette concession est faite « afin de mettre l'Angleterre en mesure d'assurer les moyens nécessaires pour l'exécution de son engagement ». Avant la convention, la dernière station anglaise dans la Méditerranée était Malte, par conséquent trop éloignée de la scène où l'Angleterre devrait se courir éventuellement la Porte.

occupée et administrée par elle ». La ressemblance est frappante entre ce texte et la formule employée dans l'article 25 du traité de Berlin : « Les provinces de Bosnie et d'Herzégovine seront occupées et administrées par l'Autriche-Hongrie ». Comme on sait déjà, ces deux textes émanent de la même source, donc ils doivent avoir aussi la même signification politique et la même étendue juridique. C'est un fait que nous ne devons jamais perdre de vue dans les explications ultérieures de l'article 25.

Ainsi, une considération purement politique, comme celle de l'équilibre, explique déjà suffisamment la naissance de la nouvelle forme internationale, consacrée par le traité de Berlin à l'égard de la Bosnie et de l'Herzégovine.

D'autre part, la Russie qui, après tant de victoires éclatantes, fut obligée de renoncer à la majeure partie de ses conquêtes politiques et de les voir réduites à un minimum ridicule, n'aurait jamais consenti à ce que le congrès de Berlin, par quelques traits de plume, départit à l'Autriche-Hongrie deux provinces d'une si grande importance (1). La Turquie même se serait opposée à un démembrement, sans fin, de son territoire. Ensuite, l'opinion publique dans les deux fractions de la monarchie austro-hongroise s'était déclarée formellement contre l'annexion des deux provinces.

Au milieu de ses nombreuses difficultés, le comte Andrassy dut forcément ménager tout le monde. Prévoyant des obstacles insurmontables, auxquels toute proposition d'annexion formelle se fût heurtée d'une

(1) Cf. Schneller, *op. cit.*, § 4, p. 33.

façon imminente, il a préféré arriver à un état de choses, différent en droit, mais à peu près identique en fait, par une voie indirecte, trahissant le moins possible les vrais desseins de ses combinaisons politiques. Pour lui le fait essentiel était d'obtenir la Bosnie et l'Herzégovine à n'importe quel titre, sans toutefois avoir l'air de les demander directement.

Réaliser ses visées politiques, sans se compromettre, ni aux yeux de l'Europe, ni à ceux de sa propre patrie, telle était la ligne de conduite suivie par le comte Andrassy en 1878. Pour réussir dans cette voie pleine d'écueils, il lui fallait agir avec beaucoup de circonspection. Il lui paraissait difficilement admissible, au point de vue européen, qu'une puissance pût, sans coup férir, s'incorporer des territoires étrangers ; une telle prétention aurait pu, tout au moins, scandaliser l'opinion publique en Europe, sinon provoquer une nouvelle guerre. Afin d'avoir plus facilement raison de toute résistance éventuelle de la Russie et de la Turquie, Andrassy dut expressément renoncer à l'*incorporation* des provinces de Bosnie et d'Herzégovine à la monarchie austro-hongroise, mais il était bien résolu de ne pas abandonner aussi la *possession* des deux vilayets turcs. A cet égard, il eut recours au même procédé dont son confrère anglais s'était servi, quelques jours avant lui, pour modifier la situation internationale de l'île de Chypre. Celui-ci s'était arrêté aux termes de l'occupation et de l'administration. Le comte Andrassy fit de même, avec cette différence seulement, qu'au lieu de la Turquie toute seule il avait affaire à l'Europe entière. A cet effet, il donna intentionnellement une forme plus ou moins désintéressée à son initiative. La pacification des

deux provinces lui servit de prétexte pour faire tomber l'article 14 de San-Stefano ; l'entente avec lord Salisbury et le prince de Bismarck devait faire le reste. Il se garda bien d'émettre lui-même une proposition qui eût ressemblé à une réclamation en faveur de l'Autriche-Hongrie, ou à une prétention mise en avant par celle-ci. En effet une motion qui émanerait de l'Angleterre serait moins surprenante, surtout sous sa forme indéterminée, paraissant plutôt comme une *charge* que l'Autriche accepterait dans un but pour ainsi dire humanitaire. Afin d'éviter aussi de faire passer l'Angleterre pour un complice, il a fallu conserver au rôle de lord Salisbury toute la spontanéité apparente, ce qui était d'autant plus nécessaire que l'opinion publique en Autriche, et surtout en Hongrie, n'eût jamais pardonné au chef de la politique extérieure de la monarchie d'avoir été le principal instigateur d'un acte qu'on combattait alors énergiquement (1). Aux objections de ses compatriotes, le comte Andrassy s'était donc ménagé la

(1) C'est à peine si quelques rumeurs, du reste vite réprimées, dévoilaient le jeu du comte Andrassy et de lord Salisbury, à la veille de la séance du 28 juin 1878. Voici d'ailleurs à ce sujet un passage très intéressant que nous lisons dans la lettre du délégué serbe, en date du 24 juin : « De la Bosnie, écrivait M. Ristitch, il n'a pas encore été question au Congrès, mais on en a parlé en dehors. Les Russes reconnaissent qu'avant la guerre et pour s'assurer la neutralité autrichienne, ils ont offert la Bosnie à l'Autriche, mais que l'Angleterre n'a pas permis alors que ce pays profitât, sans tirer l'épée, des embarras de la Turquie, et qu'elle s'annexât sans plus deux provinces. Aujourd'hui, disent les Russes, le comte Andrassy se montre disposé à mettre à profit l'offre que nous lui avons faite autrefois, en affirmant que les Anglais eux-mêmes sont consentants ; mais ces derniers contestent leur consentement devant les Russes et reprochent à l'Autriche sa duplicité » (V. Georgévitch, *La Serbie au Congrès de Berlin*, p. 27).

faculté de répondre que l'Autriche-Hongrie n'avait pas droit de se soustraire à une mission que l'Europe lui confiait, au nom d'un intérêt général et sur l'initiative d'une grande puissance.

La solution de l'article 25 du traité de Berlin est la meilleure démonstration de la position ambiguë de l'Autriche-Hongrie au moment où le sort de la Bosnie et de l'Herzégovine se décidait au congrès de Berlin. Andrassy y a adhéré, parce que c'était l'unique moyen de créer un rapport juridique entre l'Autriche-Hongrie d'une part et la Bosnie et l'Herzégovine de l'autre. Ensuite il prévoyait que la nouvelle situation permettrait à l'Autriche-Hongrie d'exercer les droits les plus larges sur les deux provinces, quoique sans aucune garantie de les posséder jamais en toute souveraineté. Au point de vue politique, les manœuvres du comte Andrassy ressemblent à une partie d'échecs dont tous les coups étaient d'avance combinés. Malgré la franchise qui était, paraît-il, le trait caractéristique de ce diplomate, sa tactique au congrès de Berlin était pleine de détours. Evitant de froisser les susceptibilités dangereuses par une demande d'annexion, il s'était contenté d'un demi-moyen, d'une solution plus facilement admissible. Au point de vue juridique, la nouvelle situation consacrée par l'article 25 ne pouvait avoir qu'un caractère douteux, et, quant à sa durée, elle ne trouvait sa sanction que dans l'espoir que la Turquie ne serait jamais en état de corroborer ses prétentions de droit sur les deux provinces par des prétentions de fait. Pourtant, Andrassy paraît avoir été, en principe, pour les « solutions définitives susceptibles de prévenir des complications

ultérieures (1) », ce qui ne l'a guère empêché, ainsi qu'on vient de le voir, de suivre un système opposé à l'égard de la Bosnie et de l'Herzégovine.

En définitive, l'œuvre du congrès de Berlin, relative aux provinces de Bosnie et d'Herzégovine, est le fruit d'un vaste complot politique, ourdi entre l'Autriche-Hongrie, l'Angleterre et l'Allemagne. Il est incontestable qu'au point de vue international la nouvelle situation de la Bosnie et de l'Herzégovine est une véritable bizarrerie qui peut donner à réfléchir à quiconque étudie les tendances modernes de certains États. On peut dire que le traité de Berlin, en établissant le fait de l'occupation, a introduit un mode de colonisation au sein de l'Europe, qu'il a inauguré un système de politique coloniale même dans les relations internationales de différents pays européens. Ce que les Anglais font en Égypte et dans l'île de Chypre, ce que les Italiens font à Massauah, l'Autriche-Hongrie voudrait le faire en Bosnie et en Herzégovine, c'est-à-dire, transformer ces provinces en ses marchés coloniaux. Faute de possessions d'outre-mer, elle essaye de faire des contrées voisines une sorte de colonies asservies à ses intérêts économiques et commerciaux. Prônant constamment devant l'Europe le but de sa « mission civilisatrice », elle couvre du titre de *Kulturträger* ses projets d'expansion et de colonisation en Orient. En vérité, l'action officielle de l'Autriche-Hongrie porte en soi une tendance destructive. La lutte de races y existe plus que partout ailleurs. Les Allemands et les Magyars étant légalement favorisés dans ce combat de nationalités, le gouvernement austro-

(1) Livre jaune, *Congrès de Berlin*, p. 168.

hongrois tend tout naturellement à exécuter ses projets de colonisation en pays occupés à l'aide de colons allemands et magyars. Cependant, partout où les Slaves sont opprimés, comme les Tchèques, les Slovaques, les Ruthènes, les Serbes et Croates, en Autriche-Hongrie, les Serbes en Bosnie et en Herzégovine, on entend la même devise : *Nolumus germanisari* (1). Au point de vue du droit, le nouveau phénomène international, créé par l'article 25 du traité de Berlin, est encore plus bizarre, car il paraît moins intelligible. En effet, il est difficile de lui trouver d'équivalent, même parmi les formes ordinairement usitées en matière coloniale. Des procédés analogues peuvent se justifier lorsqu'on les applique à des pays barbares, à des peuples non civilisés ; mais, appliqués à un peuple de race slave et d'une nationalité dont deux fractions se sont déjà constituées en États autonomes, membres indépendants de la grande famille internationale, ces procédés deviennent inadmissibles et dangereux, d'autant plus que déjà l'idée de demi-souveraineté — en laissant de côté pour le moment le caractère incertain de la situation juridique des deux provinces occupées — paraît un non-sens dans la théorie du droit des gens, surtout en ce qui concerne les peuples faisant partie de la communauté internationale européenne (2). C'est une des grandes tendances de la science du droit international moderne de combattre toutes les mesures équivoques, tous les demi-moyens qu'on a employés jusqu'à présent en matière de constitution ou de réorganisation internationale des États.

(1) Cf. A. d'Avril, *op. cit.*

(2) Cf. F. de Martens, *Traité de droit international*, t. I, p. 331.

Sous ce rapport, l'article 25 est encore plus regrettable.

2. *Indépendance de l'empire ottoman et intervention collective.* — C'est une vérité à présent reconnue par la théorie du droit international que l'idée de l'intervention et l'idée de la souveraineté sont incompatibles. Pourtant, en ce qui concerne la Turquie, les puissances n'ont pas cessé jusqu'à présent de pratiquer le principe de l'intervention dans une mesure très large, avec beaucoup de raison d'ailleurs. Au point de vue international, l'indépendance de l'empire ottoman semble n'être plus qu'une fiction ; la souveraineté du sultan, envisagée comme un fait historiquement établi, est trop chancelante, parce que son fondement d'origine, la force, lui manque à présent, de sorte qu'à l'heure actuelle ce n'est plus que l'ombre d'une souveraineté. Dans ces conditions, les diverses puissances de l'Europe n'avaient aucune difficulté à intervenir fréquemment, soit individuellement soit collectivement, dans les affaires intérieures de la Porte. Cette intervention a produit à la longue certains phénomènes juridiques qui constituent de véritables démembrements du droit de souveraineté. Tels sont : les capitulations ; les différentes faveurs stipulées par des traités au profit des sujets chrétiens de la Porte ; les nombreux cas d'intervention faite par les puissances depuis 1856, tantôt par voie diplomatique, tantôt par voie d'occupation militaire ; l'institution d'une commission mixte chargée de gérer les finances turques ; les diverses mesures sanctionnées par le traité de Berlin, notamment l'occupation et l'administration de la Bosnie et de l'Herzégovine par l'Autriche-Hongrie.

Nous allons dire quelques mots des principaux parmi ces faits dus à l'usage de l'intervention (1).

Un des principaux effets que chaque État tire de sa souveraineté interne est le droit de juridiction exclusive qui confère à l'État la faculté de soumettre à son *imperium* tous les individus et tous les biens situés sur son territoire. Le régime des *capitulations* constitue une exception à cette règle générale. Les capitulations sont, comme on le sait, une création de ces époques éloignées où les peuples chrétiens de l'Occident nouèrent, pour la première fois, des relations avec les mahométans. Elles ont stipulé pour les Européens le droit important d'être jugés, en Turquie, non par les tribunaux locaux, mais par les juridictions consulaires, organisées par certains États chrétiens et d'après les lois de leurs pays (2). Le droit de juridiction des consuls français dans les Echelles du Levant et de Barbarie a été confirmé notamment par la capitulation de 1740 (art. 26) qui est aujourd'hui encore en vigueur. Tous les États européens, sauf la Suisse, ont obtenu de la Porte des concessions analogues à celles qui sont contenues dans les capitulations stipulées avec la France ; en outre, si un État n'a pas d'agents diplomatiques auprès du sultan, ses nationaux peuvent se prévaloir de l'article 38 de la capitulation de 1740 et se placer sous la protection des consuls français. Le régime capitulaire est applicable

(1) V. Engelhardt, *Le droit d'intervention et la Turquie* (Revue de droit international, 1880, t. XII, p. 363-389).

(2) Voir : M. Renault, *Capitulations* (dans la *Grande Encyclopédie*) ; Féraud-Giraud, *De la juridiction française dans les échelles du Levant et de Barbarie*, 1866, 2 vol. ; Pradier-Fodéré, *La question des capitulations en Orient* (R. D. I., 1869, t. I, p. 118) ; F. de Martens, *Le régime consulaire et la juridiction consulaire en Orient*, 1874.

dans toute l'étendue de l'empire ottoman, même dans les provinces qui en ont été détachées, soit par le traité de Berlin, soit par d'autres conventions.

L'atteinte si considérable, portée par le régime des capitulations à l'indépendance interne de l'État, est tout à fait anormale au point de vue des principes de l'État contemporain, où la distribution de la justice est considérée comme une des principales attributions du pouvoir souverain. Elle provient cependant de la divergence d'idées, causée, en tous points, par la différence absolue de religion entre les peuples chrétiens et les peuples musulmans. Ces derniers, faisant reposer la force obligatoire des lois sur les prescriptions du Coran, ne discernent point le droit d'avec la religion, et comme ils considèrent, d'un autre côté, leur religion comme une propriété strictement nationale, il est naturel qu'ils ne pussent étendre l'autorité de leurs textes législatifs aux personnes professant un autre culte. « La confusion du droit avec la religion, le despotisme illimité du sultan, ce chef non seulement d'État, mais aussi de la religion, la vénalité et l'arbitraire des fonctionnaires, la justice concentrée entre les mains d'un clergé fanatique et ignorant (*Uléma*) (1), voilà les traits fondamentaux des États vivant à l'ombre du Coran » (2). Dans ces pays dont la civilisation diffère beaucoup de la nôtre, le principe du *statut personnel*, réunissant les nationaux du même État, partout où ils se trouvent, l'emporte sur le principe du *statut réel* et fait rejeter la compétence des autorités locales. Il faut dire, en passant, que la Tur-

(1) Par ce mot on désigne également les prêtres, les savants, les juristes et les juges.

(2) L. Kamarowsky, *Le tribunal international*, p. 164.

quie s'est élevée contre les capitulations, quoiqu'elle n'en eût guère le droit, vu l'état rétrograde de sa constitution sociale et politique. Remplie d'orgueil et d'illusions, lors de son admission dans le concert européen par le Congrès de Paris de 1856, elle fit parler son représentant, Ali-Pacha, de l'importunité et des désavantages des capitulations même pour les Européens (1).

Conformément au principe de l'indépendance intérieure des États, le souverain territorial est seul compétent pour déterminer les régimes auxquels seront soumises les différentes églises ou confessions religieuses. L'application du principe de l'autonomie en matière religieuse s'oppose à ce qu'un Etat étranger exige d'un autre Etat qu'il accorde sur son territoire des privilèges ou libertés à l'Eglise nationale du premier Etat. Le fanatisme et l'intolérance du peuple musulman ont depuis longtemps décidé les nations chrétiennes à s'immiscer dans l'administration intérieure de l'empire ottoman, relative aux cultes. La plupart des traités conclus par les puissances européennes avec l'empire ottoman contiennent des stipulations relatives à la liberté religieuse des sujets de la Porte. Nous avons déjà parlé du traité de Koutchouk-Kaïnardji et de ses avantages stipulés au profit de la religion et des églises chrétiennes (art. 7) ; c'était là pour la Porte un engagement formel qui donnait à la Russie le droit d'intervenir en faveur de diverses populations sous la dépendance de la Porte. Mais déjà avant la Russie, la France avait joui, en vertu de ses capitulations, du droit, qu'elle a du reste encore, de protéger les *religieux* de toute nationa-

(1) F. de Martens, *Traité*s, t. I, p. 240.

lité qui se trouvent dans les Échelles (art. 32 de la Capitulation de 1740). Ce protectorat catholique fut, pendant longtemps, attribué exclusivement aux rois de France. Il faut encore mentionner, comme postérieurs, le traité de Paris du 30 mars 1856 (art. 9), et le traité de Berlin du 13 juillet 1878 (art. 5, 27, 35, 44, 62), qui maintiennent le principe de la liberté religieuse en Orient. L'article 32 de la Capitulation est confirmé par l'article 62 du traité de Berlin, aux termes duquel : « Les droits acquis à la France sont expressément réservés, et il est bien entendu qu'aucune atteinte ne saurait être portée au *statu quo* dans les Lieux saints ». En outre, ce dernier article reconnaît expressément le droit de protection officielle aux agents diplomatiques des puissances en Turquie, tant à l'égard des ecclésiastiques de toute espèce que de leurs établissements religieux, de bienfaisance et autres, dans les Lieux saints et ailleurs.

Ce fut le traité de Koutchouk-Kaïnardji qui ouvrit, quoique d'une façon discrète, les portes au principe de l'intervention européenne dans les relations du sultan avec ses sujets chrétiens (1). Mais c'est à partir du traité de Paris que l'intervention devient pour l'Europe un droit formel et *collectif* qui ne tarde pas à recevoir de nombreuses applications. Nous allons en rappeler quelques-unes. A la suite de l'occupation de la Syrie par les troupes françaises, un règlement fut élaboré en 1861 par une commission internationale, réglant la condition des chrétiens du Liban. Après l'insurrection

(1) Lord J. Russell écrivait à sir A. Bulwer le 25 août 1860 : « En fait, depuis le traité de Koutchouk-Kaïnardji, les chrétiens orthodoxes ont été aussi bien les sujets du czar que ceux du sultan. »

crétoise de 1866, une loi organique fut spécialement rédigée pour l'île de Crète, qui du reste ne fut jamais appliquée. Il est inutile de rappeler encore ici toute l'activité diplomatique que les différentes chancelleries européennes développèrent à propos de l'insurrection de la Bosnie et de l'Herzégovine, en 1875. Il est évident que tous ces faits constituent des atteintes particulières à la souveraineté interne de l'empire ottoman. Le principe de l'autonomie intérieure en matière législative est une des principales manifestations de l'indépendance intérieure de l'État. Tout État organisé possède ce droit, à l'exclusion de toute ingérence étrangère. Mais, encore sous ce rapport, la Turquie ne saurait se comparer aux autres États d'Europe, ni par conséquent se prévaloir du droit d'autonomie au point de vue législatif.

Malgré l'indépendance de l'empire ottoman, reconnue solennellement en 1856, un contrôle des puissances principalement intéressées à la régularité du service de la dette contractée par la Porte pour subvenir aux frais de la guerre contre la Russie, a été organisé en 1859, dans le but de réorganiser l'administration financière de l'empire ottoman. Ce fait constitue une violation flagrante du principe de l'autonomie administrative, mais il est probable qu'il n'eût pas été commis, si la Turquie avait été réellement capable de figurer dans la société internationale.

Les exemples précités démontrent que les puissances avaient appliqué à la Turquie le principe de l'intervention dans un nombre de cas considérable, de sorte que l'indépendance de la Porte avait subi, avant même le congrès de Berlin, d'importantes restrictions. Le prin-

cipe de l'intervention était déjà consacré par une longue habitude, et justifié par l'état anormal de la souveraineté de la Porte. La Porte était donc, depuis longtemps, familiarisée avec la pratique de l'intervention européenne, et elle s'était peu à peu habituée aux démembrements successifs de son droit de souveraineté. A raison de ces circonstances, l'Europe est allée jusqu'à octroyer même des mandats concernant les affaires intérieures de la Turquie. C'est ainsi que l'Autriche-Hongrie reçut son mandat d'occuper et d'administrer provisoirement les provinces de Bosnie et d'Herzégovine. Nous dirons plus tard quelles ont été les conséquences juridiques de cette nouvelle intervention collective des puissances. Le droit de souveraineté étant un droit très complexe, ce n'est qu'après une analyse de tous ses éléments constitutifs que nous pourrons déterminer exactement sur quels points précis l'article 25 du traité de Berlin entend restreindre le droit de souveraineté de la Porte. Néanmoins, ce dernier fait constitue une atteinte de plus, portée par suite de l'intervention européenne à l'indépendance de l'empire ottoman.

L'historique qui précède n'embrasse pas tous les cas d'intervention exercée jusqu'à présent, dans les affaires intérieures de la Turquie, par les puissances signataires des traités de Paris et de Berlin. Il nous a suffi d'en citer quelques-uns seulement pour faire voir que la Turquie était soumise à d'incessantes interventions de la part des puissances, et que les puissances signataires du traité de Berlin ont pu lui enlever le gouvernement des deux provinces en vertu de leur droit d'intervention. La Turquie se trouve ainsi placée en tutelle ; elle n'a plus qu'une souveraineté amoindrie et, à cer-

tains égards, nominale (1). Cet état de choses, peut-il se justifier au point de vue du droit des gens ?

Il est inutile de discuter *a priori* sur la légitimité de l'intervention en général. Le principe de non-intervention n'a pas une valeur absolue non plus. La stérilité de ces controverses interminables a déjà été suffisamment démontrée (2). L'intervention est avant tout un fait. L'histoire nous enseigne que les États en ont usé toutes les fois que cela leur fut possible. D'un autre côté, il est clair aussi qu'un fait n'est pas toujours juste et qu'il peut encore moins se généraliser et revêtir la forme d'une règle juridique. Il faut par conséquent discuter la légitimité de l'intervention employée dans tel ou tel cas concret et rechercher si elle possède alors les caractères essentiels d'un droit.

L'intervention est l'immixtion d'un État étranger, agissant de sa propre autorité, dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre État indépendant (3). Le prétendu *droit d'intervention* a été élevé à la hauteur d'une règle du droit des gens par les puissances signataires des actes de 1815. Mais à partir du moment où le principe de la légitimité cessa d'exister comme

(1) Cf. Despagnet, *Droit international public*, n° 217.

(2) Cf. Pradier-Fodéré, *Traité de droit international public*, t. I, n° 354.

(3) Cf. Bluntschli, *Le droit international codifié*, art. 474; — Voir sur l'intervention : Engelhardt, *op. cit.* (R. D. I., 1880, t. XII, p. 243); Kebedgy, *De l'intervention, théorie générale et étude spéciale de la question d'Orient*, 1890; Bechirowsky (J.), *L'intervention et la péninsule balkanique*, in-8°, 1892; Tanoviceano, *De l'intervention au point de vue du droit international*, 1884; Geffcken, *Das Recht der Intervention*; Kamarowsky, *Le principe de non-intervention*; C. Amari, *Nouvel exposé du principe de non-intervention* (R. D. I., 1873, t. V, p. 352 et 531).

base de l'organisation internationale en Europe, le principe de l'intervention cessa aussi d'être un principe européen ; la non-intervention devint peu à peu la règle. Aujourd'hui, l'intervention considérée comme un droit spécial des États n'existe plus, car ce serait la négation du droit incontestable de souveraineté qui est l'apanage essentiel de tout État indépendant. Il est d'ailleurs évident, dit F. de Martens, qu'intervenir dans les affaires d'autrui, sans y avoir été engagé, ne constitue le droit d'aucun État. Il n'est donc pas permis de parler du « droit d'intervention » (1). En principe, l'intervention dans les affaires concernant les nations civilisées est toujours considérée comme illégitime, car elle est contraire à leur indépendance. Aujourd'hui, le principe de l'intervention est abandonné même par les hommes d'État, et les dérogations, quoique encore assez nombreuses, à la règle fondamentale de non-intervention, sans toutefois constituer un droit déterminé, doivent, chaque fois, pouvoir se justifier par des circonstances exceptionnelles, telles que la nécessité absolue de conservation des États, ou bien par un traité servant de base à l'intervention.

La plupart des auteurs admettent, par exception, une intervention *collective*, quand les intérêts de la communauté internationale la rendent nécessaire, et presque tous reconnaissent sa légitimité, lorsqu'elle s'exerce à l'égard des États orientaux non civilisés pour soustraire la population chrétienne de ces pays à des persécutions ou à des massacres, parce qu'elle est justifiée, dans ces cas, par la communauté des intérêts re-

(1) F. de Martens, *op. cit.*, t. I, p. 395.

ligieux et par les considérations d'humanité (1). Quelques-uns, comme Bluntschli, pensent que, dans ces circonstances, l'intervention doit s'exercer même dans les rapports entre nations civilisées, au nom du droit international et au nom de l'humanité. Suivant cette opinion, on est autorisé à intervenir lorsque la violation des principes du droit international constitue un danger général ; ensuite, lorsque les droits individuels reconnus nécessaires viendraient à être violés dans les luttes intérieures survenues dans un pays. Dans le même sens, la plupart des autorités du droit international, telles que Grotius et Vattel, admettent la légitimité d'une intervention contre le gouvernement d'un État qui, dans l'exercice de sa souveraineté interne viole les droits de l'humanité. L'usage de l'intervention se confondrait en ce cas avec l'exercice d'un devoir moral.

« Mais cette manière de voir, a-t-on objecté, implique la violation d'un principe essentiel de droit international, celui de l'indépendance absolue des États, en vertu d'un autre principe, non encore établi dans les rapports internationaux et qui d'ailleurs rentrerait dans le domaine de la morale plutôt que dans celui du Droit, d'après lequel un État doit employer sa puissance à éviter le maintien de l'iniquité et de la barbarie dans le gouvernement des autres. Qui ne voit que, dans les rapports entre États comme dans ceux entre particuliers, cette ingérence relève de la conscience seule, et non des principes juridiques qui règlent les relations des uns comme des autres ? Qui ne voit aussi combien

(1) Cf. Bluntschli, *op. cit.*, art. 474 et 478 ; F. de Martens, *op. cit.*, t. I, § 76 ; A. Chrétien, *Principes de droit internat. public*, 1^{re} partie, art. 293.

la pratique de ce prétendu devoir moral est fertile en abus et peut servir à ruiner complètement l'indépendance des États, étant donné surtout que, en fait, elle ne sera jamais employée que par des gouvernements puissants à l'égard de pays très faibles (1) » ? A ces objections, qui paraissent d'ailleurs très fondées, on pourrait répondre d'abord que, même dans le domaine du droit privé, la limite entre le droit et la morale est bien vague. Est-ce que, dans les relations d'ordre privé, le droit n'intervient pas pour empêcher un père de famille de maltraiter ses enfants ? De même, dans le domaine du droit des gens, on pourrait s'élever, en vertu de l'intervention, contre un régime barbare. La légitimité d'une intervention collective, dans les circonstances indiquées, nous paraît indiscutable, d'autant plus que, contrairement à l'intervention individuelle, son exercice ne saurait donner lieu à des abus qu'on pourrait justement craindre de la part d'une puissance agissant isolément dans les cas pareils. On devrait, à notre avis, voir dans l'intervention collective des États européens une des sanctions les plus efficaces des prescriptions du droit international.

Les idées que nous venons d'exposer nous amènent à la conclusion suivante : Lorsque la violation du droit et des intérêts de la communauté internationale constitue un danger général, l'intervention collective devient une obligation, et par conséquent un droit pour le corps moral des États qui dirigent la politique internationale. « Les actes de ce genre constituent une menace pour l'ordre public universel et atteignent tous les États. De

(1) F. Despagne, *Cours de droit internat. public*, n° 200, p. 190.

même qu'en droit pénal le ministère public a fini par se mettre en lieu et place de la personne lésée, de même le droit international sanctionne un mode de procéder analogue afin de consolider la paix et l'ordre public dans le monde. Tous les États sans distinction ont le droit d'intervenir ; cependant on ne peut attendre des secours effectifs que des États assez puissants pour avoir une politique active. Si donc la pentarchie des grandes puissances européennes s'est posée pendant longtemps comme le protecteur et le garant du droit international en Europe, cette prétention n'était pas entièrement dénuée de fondement » (1).

La nécessité d'une intervention pareille pourrait se présenter surtout dans le cas où une nationalité se trouverait opprimée par une autre, faisant toutes les deux partie intégrante du même État (2). Dans ce cas, le respect de la souveraineté doit céder devant le devoir moral d'arrêter cet état de choses. « Une minorité opprimée pourra, dans les circonstances ci-dessus, provoquer l'intervention étrangère, non pas au nom de l'État, mais au nom du droit international. Les chrétiens de la Turquie l'ont fait à plusieurs reprises avec succès, et c'est pour les protéger, ou tout au moins pour la protection plus immédiate des Bulgares, que la Russie a fait la guerre à la Turquie en 1877-78 » (3). Selon l'opinion

(1) Bluntschli, *Le droit int. codif.*, art. 474.

(2) « Il devient nécessaire d'intervenir au nom du droit international, lorsque des nationalités qui n'ont pas dans l'Etat une position assurée viennent à être opprimées par l'Etat lui-même, au mépris des lois de l'humanité. Le manque de garanties à cet égard est une des parties faibles du droit international actuel ; on exagère sur ce point la souveraineté des Etats » (Bluntschli, *op. cit.*, art. 25, p. 68).

(3) Bluntschli, *op. cit.*, art. 478.

de Bluntschli, ces motifs devraient trouver leur application aussi dans les rapports entre les puissances civilisées. Parmi les pays européens, l'état actuel de la Hongrie justifierait, dans ce cas, pleinement une intervention collective des grandes puissances.

On sait que la Hongrie est un État hétérogène, composé de plusieurs nationalités complètement distinctes. Une seule, la nationalité magyare, possède tout le pouvoir, tandis que toutes les autres, — roumaine, serbe et slovaque, — sont subordonnées et entièrement sacrifiées à ses intérêts, de sorte que la Hongrie représente aujourd'hui, au point de vue de la forme du moins, un État exclusivement magyar. En pratique, cet état de choses se traduit, comme en Turquie, par l'oppression la plus énergique (1). Du reste, il y a une affinité ethnographique entre les Magyars et les Tures, et c'est pour cette raison qu'en 1876 on célébrait déjà à Pest l'union des « deux grandes nations touraniennes. » A ce propos, un auteur bien connu en matière de droit international écrivait : « Que diraient-ils si l'Europe les prenait au mot, et ne voyait en eux qu'une sorte de *minorité turque*, ayant exercé une oppression séculaire sur une majorité composée d'Allemands, de Slovaques, de Croates, de Serbes, de Romans, de Ruthènes, etc. ? » (2).

On peut dire que la question des nationalités en Hongrie a succédé à la question d'Orient, et que le centre n'est plus maintenant à Constantinople, mais à Pest. La Hongrie constitue, à cet égard, un véritable danger pour la communauté européenne, et pour cette raison l'intervention collective devrait y être exercée au nom

(1) V. A. d'Avril, dans *Revue de l'Orient chrétien*, n° 3, 1896.

(2) Rolin-Jaequemyns, *Revue de droit intern.*, 1876, t. VIII, p. 537.

du droit et en faveur des nationalités opprimées. Il serait certainement légitime de recourir à ce moyen afin de remédier à une situation extrêmement fâcheuse au point de vue du progrès général (1).

En ce qui concerne la Turquie, l'intervention collective est devenue pour l'Europe un véritable droit, résultant de l'histoire, des précédents diplomatiques et des traités. C'est aussi une obligation que les grandes puissances chrétiennes ont dû exercer à maintes reprises dans un intérêt de paix générale et au nom de la civilisation et de l'humanité. L'Etat turc ne peut pas se comparer, au point de vue international, avec les autres Etats, ni se prévaloir des règles générales du droit public européen. Ce n'est pas un Etat dans le sens moderne du mot ; ce n'est qu'un fait historique, n'ayant rien de normal ni de régulier à sa base.

On a souvent objecté, l'Angleterre notamment (2), que l'intervention européenne dans les affaires intérieures de l'empire ottoman était contraire à la souveraineté de la Porte. Le droit international moderne condamne en effet, avec raison, l'ingérence étrangère, dans l'exercice de la souveraineté intérieure d'un Etat. Seulement il faut que l'Etat en question soit réellement digne de ce nom.

Se trouvant en face d'un Etat frappé de déchéance morale et matérielle, les grandes puissances ont, non

(1) L'Autriche, elle-même, aurait le droit et le devoir d'intervenir dans les affaires intérieures du gouvernement magyar, en vertu du droit de conservation qui appartient à la monarchie, car c'est surtout l'injustice des Magyars qui pousse les nationalités opprimées à l'irrédentisme.

(2) Surtout à propos du *Memorandum* du 12 mai 1876.

seulement la faculté, mais l'obligation d'intervenir collectivement. C'est surtout dans ce siècle que l'idée de l'union des grandes puissances, pour rétablir la paix de l'Europe, ou pour représenter le monde chrétien dans ses relations avec les peuples orientaux, s'est enracinée profondément dans les habitudes de la politique internationale. En maintes occasions, cette union établie en vue d'une action commune, loin de rester à l'état d'une simple fiction, a contribué au maintien de l'ordre et au développement de l'idée du droit international : médiations, interventions, notes collectives, conférences, congrès, en grand nombre, l'attestent. On ne saurait voir dans le concert européen, formé par les grandes puissances, un simple fait ayant ses fondements dans la force seule. Le but du droit international est d'organiser définitivement la société internationale sur la base du droit. Le système international comportera certainement toujours des imperfections jusqu'à ce que les Etats particuliers se soient d'abord bien organisés ; mais comme toute société en train de se développer a besoin d'ordre et de justice dont une autorité serait le dépositaire, la société internationale à son état actuel, encore très imparfait, ne saurait avoir meilleure garantie pour le maintien de l'ordre que l'action commune des États les mieux organisés.

Il faut avouer malheureusement que, dans la pratique internationale, l'intervention collective sera toujours entravée par la moindre considération d'intérêt individuel d'une puissance, quelle que soit d'ailleurs la valeur des motifs qui devraient la justifier au point de vue juridique et qu'elle offrira souvent à un État puissant, sachant exploiter les circonstances, l'occasion

d'assurer ses convoitises au détriment de petits États. Ce fut le cas du Congrès de Berlin, où, comme le fait très justement observer un auteur, « on a complètement sacrifié les petits États au profit des grandes Puissances : la Serbie à l'Autriche pour la Bosnie et l'Herzégovine, la Roumanie à la Russie pour la Bessarabie, la Grèce à l'Angleterre pour l'île de Chypre » (1). Néanmoins, ce serait une erreur encore plus funeste de confondre le droit même avec la manière dont on l'exerce. A cet égard, on peut dire que « le traité de Berlin est une œuvre de politique égoïste qui ne saurait avoir qu'un caractère provisoire, comme l'ont bien reconnu les puissances qui se sont refusées à *le garantir* » (2).

(1) Despagnet, *Cours de droit intern. public*, n° 246, p. 206.

(2) *Ibid.*

CHAPITRE IV

QUESTION DES NATIONALITÉS.

- I. Question serbe. — II. Théorie de l'équilibre des Balkans. —
III. Principe des nationalités.

Comme on l'a vu précédemment, à chaque nouvelle phase de la crise d'Orient, l'Autriche-Hongrie a eu soin de délimiter la sphère de ses intérêts qu'elle déclarait sauvegarder dans la péninsule des Balkans. On peut enfin se demander quel est le fondement de ses intérêts ? Sont-ils justes, sont-ils plus légitimes que l'intérêt du plus fort ? En un mot, reposent-ils sur l'idée du droit ? Il n'est pas difficile de répondre à cette question. Les intérêts de l'Autriche-Hongrie sont essentiellement d'ordre politique. Comme les Etats d'autrefois, l'Autriche-Hongrie poursuit de nos jours encore une politique de conquête et d'agrandissement, contraire aux principes du droit des gens moderne. Ce système peut-être paraîtrait-il moins choquant aux yeux d'un juriste international, si l'Autriche-Hongrie était un Etat vraiment fédéral, où toutes les nationalités diverses, dont elle se compose, jouiraient d'une égalité réelle de droits. Mais à l'état d'hétérogénéité et d'inégalité qui à présent caractérise la constitution sociale et politique de la monarchie austro-hongroise, sa politique ne saurait être

considérée autrement que comme une politique de convoitises qui jusqu'à présent n'a fait qu'empêcher les diverses nationalités, la nationalité serbe en particulier, de se constituer définitivement.

I

La question serbe est impliquée dans la question d'Orient, et l'on ne saurait assez insister sur l'importance qu'il y aurait à donner avant tout à cette question une solution conforme aux principes du droit et de la justice. Cependant ce n'est pas ce qu'on fit au congrès de Berlin, quoique, à ce moment, les aspirations très légitimes du peuple serbe ne fussent ignorées de personne. Le représentant de la Serbie au congrès de Berlin a eu soin d'insister sur ce point, dans un mémoire rédigé à cet effet :

« Malgré les bruits, y dit-il, qui ont démontré l'importance de la question serbe dans la grande question d'Orient, il semble que cette importance ne rencontre pas une appréciation suffisante. Aujourd'hui que les événements, qui ont pris leur origine dans les pays serbes, ont amené la crise orientale au point où nous la voyons, personne ne peut plus contester cette importance. Tant qu'elle n'aura pas été réglée d'une manière satisfaisante, la question serbe provoquera de graves difficultés et restera la clef de la question d'Orient. Avec toute sa puissance, avec toute son énergie qui est capable d'avoir raison de la vaillance la plus résolue, la Porte, après cinq siècles d'efforts, n'est pas parvenue à étouffer la question serbe ni à prévenir ses explosions périodiques. On peut donc conclure de ce fait que

la question serbe ne pourra jamais être écartée et que l'intérêt général exige catégoriquement qu'elle soit enfin une bonne fois réglée.

« En ce qui concerne les pays d'au-delà de la Drina et du Lim, nous pouvons affirmer sans crainte qu'ils ne jouiront jamais des bienfaits de la paix sans une transformation radicale. »

« Mais le gouvernement serbe ne pense pas qu'il doive insister sur le mode de règlement d'une affaire que les hautes puissances ont prise en main. Il se borne à exprimer sa confiance que les grandes puissances, dans leur sagesse, trouveront une solution qui éteindra les cris de désespoir que, jusqu'ici, les Serbes de la principauté ont été condamnés à entendre de leurs frères habitant l'autre côté de la Drina et du Lim » (1).

Quelles sont donc les véritables aspirations du peuple serbe en Bosnie et en Herzégovine ? L'exposé historique des événements que nous avons relatés jusqu'ici ne les laisse pas en doute, et au moment du congrès même il était facile de s'en informer : d'abord par la pétition des Bosniaques mêmes qui faisaient connaître au congrès de Berlin leur désir de se joindre à la mère-patrie ou, en cas contraire, de recevoir tout au moins une autonomie nationale ; ensuite par la déclaration du représentant serbe dont la situation était d'ailleurs rendue fort difficile par la situation politique dans laquelle se trouvait la Serbie au congrès de Berlin, acculée à la nécessité fâcheuse de compter sur l'appui de l'Autriche-Hongrie pour faire valoir ses droits.

La décision du congrès de Berlin, relative à la Bosnie

(1) V. Georgévitch, *La Serbie au Congrès de Berlin*, p. 31.

et à l'Herzégovine, fut une véritable déception pour les espérances du peuple serbe. Les Serbes de ces deux provinces, les chrétiens aussi bien que les musulmans, considéraient les Autrichiens comme des ennemis, et l'arrivée de ceux-ci en Bosnie et en Herzégovine ne pouvait être pour eux qu'un acte d'hostilité. « L'entrée des Allemands en Bosnie, des *Sraba* comme on les appelle dans la péninsule, avait toujours été un épouvantail aussi bien pour les chrétiens que pour les musulmans » (1). Aussi la communication officielle de l'occupation suscita-t-elle naturellement les sentiments d'opposition la plus énergique dans les deux provinces, et en quelques jours le pays se prépara à la résistance par les armes. En Serbie et au Monténégro, malgré toutes les conquêtes faites par la guerre et sanctionnées par le traité de Berlin, la joie du peuple était empoisonnée à la suite de la nouvelle de l'occupation. Pour rendre exactement l'appréciation de l'œuvre du congrès de Berlin, relative à la Bosnie et à l'Herzégovine, par l'opinion publique de tous les pays serbes, nous ne pourrions faire mieux que de citer une déclaration d'un homme d'État serbe, d'une vérité navrante au point de vue de la morale internationale : Nous nous trouvons devant un fait — un crime — accompli *de connivence* avec l'Europe (2).

Si nous accordons une certaine place à la critique de ce point spécial du traité de Berlin, c'est sans l'intention d'entrer dans l'énumération de diverses combinaisons politiques qu'on eût pu substituer à celle de l'article 25. Le caractère objectif que nous tenons à conserver à notre étude s'oppose à une telle digression qui n'a

(1) Marbeau, *La Bosnie*, p. 35.

(2) Voir le *Figaro* du 11 juillet 1896.

rien à voir dans une dissertation juridique. On peut néanmoins chercher, au nom de la science même et sur la base des vérités juridiques, pour chaque question internationale une solution exacte, stable et conforme aux notions de la *justice internationale*. Mais avant d'aborder cette face du problème, nous devons d'abord nous occuper d'un principe général qu'on a posé au congrès de Berlin comme une nouvelle base du règlement de la question d'Orient, et qui se résume en trois mots : *Equilibre des Balkans*.

II

L'idée d'un équilibre stable des Balkans fut émise au congrès de Berlin par les plénipotentiaires anglais. L'influence de cette idée se fait sentir surtout dans les débats consacrés à la Bosnie et à l'Herzégovine. C'est en présentant sa motion concernant l'occupation de ces provinces que lord Salisbury a prononcé les paroles suivantes : « Dans le cas où il en tomberait une partie considérable entre les mains de l'une des principautés voisines, une chaîne d'Etats slaves serait formée qui s'étendrait à travers la presqu'île des Balkans, et dont la force militaire menacerait les populations d'autre race occupant les territoires au sud. » Lord Beaconsfield, renchérissant sur les paroles de son collègue, y a ajouté ceci : « N'est-il pas, en outre, de haute importance, lorsque les grandes Puissances s'efforcent de faire justice à toutes les races, de prévenir dans ces contrées la prédominance d'une seule race ? Si le congrès laissait les Provinces dont il s'agit dans l'état où elles se trouvent actuellement, on verrait reparaître la prédominance de la

race slave, race qui est peu disposée à faire justice aux autres » (1).

Les deux passages précités ont servi à établir une nouvelle théorie, celle de la nécessité de l'équilibre balkanique, qui a été depuis souvent invoquée par quelques hommes d'État et par certains publicistes à propos des affaires d'Orient. Tracer une limite à l'accroissement et à l'expansion d'un peuple, afin de ne pas entraver injustement le développement d'un autre peuple, c'est vouloir être également juste envers tous les peuples, c'est en définitive reconnaître comme une nécessité internationale l'existence de l'équilibre des forces. C'est donc au nom du principe de l'équilibre que l'Autriche dut occuper la Bosnie et l'Herzégovine, de même que l'Angleterre l'île de Chypre, et que le peuple bulgare fut divisé en deux parties. Voilà comment les grandes puissances entendaient maintenir l'équilibre entre les petits États des Balkans.

A les entendre parler, on dirait que les diplomates qui ont joué un rôle si important dans les arrangements de Berlin étaient sérieusement préoccupés de l'idée de justice internationale, et que l'idée de l'équilibre des Balkans devait être l'expression pratique de ces préoccupations. On ne saurait cependant se méprendre sur le véritable but de leurs discours, ni s'empêcher de voir qu'en réalité la justice internationale fut étouffée par le cliquetis sonore des phrases bien arrangées. Au bout de leurs travaux, on vit surgir un édifice combiné de demi-moyens, l'œuvre d'un replâtrage diplomatique, moins faite pour satisfaire les aspirations légitimes

(1) Protocole n° 8.

de petits États que pour rassurer les appréhensions de quelques grandes puissances et aplanir provisoirement leurs rivalités réciproques. La théorie de l'équilibre des Balkans, inaugurée par le traité de Berlin, ne représente au fond qu'un procédé politique destiné à concilier les intérêts opposés de certaines puissances, au détriment visible des États faibles. Certains événements ultérieurs l'ont vite et bien démontré.

La nécessité de l'équilibre des Balkans a été d'abord méconnue, presque immédiatement après le traité de Berlin, par ces mêmes diplomates qui, quelques années avant, semblaient convaincus de ses fondements et de sa raison d'être. Ce fait eut lieu en 1885, lorsque l'idée d'union entre la Roumémie orientale et la principauté de Bulgarie fut réalisée par le peuple bulgare. Personne, à ce moment, ne pouvait contester que cet acte ne fût contraire à l'esprit et aux termes du traité de Berlin, et que l'équilibre, si ingénieusement conçu par la diplomatie anglaise et si savamment organisé par les dispositions du traité de Berlin même, n'en fût rompu. Cependant, à cette époque, on vit cette même diplomatie anglaise encourager sans hésitation, en le soutenant moralement, le soulèvement de Philippopoli (1), quoique ayant toujours à sa tête ce même lord Salisbury qui avait justement proposé, lui-même, au congrès de Berlin qu'on divisât la Bulgarie en principauté tributaire et en province de Roumémie, dans l'intérêt de l'équilibre (2). Et pendant que la Serbie, afin de rétablir l'équilibre dans les Balkans, se lance dans

(1) Rolin-Jaequemyns, *La Question d'Orient* en 1885-1886 (*R. D. I.* 1886, p. 339, 403).

(2) Protocole n° 2.

une guerre, les promoteurs mêmes de celui-ci l'oublient complètement, en prêtant ouvertement leur concours au mouvement bulgare qui lui porte atteinte et qui laisse ainsi une brèche visible dans le traité solennel signé à Berlin.

On ne saurait donner à nos observations aucun caractère politique, encore moins y voir un reproche adressé à la conduite de la diplomatie anglaise. Elles ne doivent servir qu'à éclairer et à confirmer notre jugement en ce qui concerne la valeur pratique de la théorie de l'équilibre balkanique.

Il est tout d'abord évident que cette idée d'un équilibre *mathématique* des Balkans n'est pas nouvelle. Elle n'est en effet qu'une réédition en plus petit format de l'ancien système de l'équilibre des forces qui reçut en Europe sa première application dans le traité de Westphalie en 1648. Quoique la théorie de l'équilibre soit, encore de nos jours, vivement soutenue par certains auteurs (1) qui la considèrent en quelque sorte comme un moyen de sanction du droit international, nous ne croyons pas que les enseignements de l'histoire justifient une opinion aussi favorable. D'abord au XVIII^e siècle, le principe de l'équilibre a souvent servi de prétexte aux États puissants pour déclarer des guerres injustes et pour dissimuler des goûts conquérants sous le manteau apparent du droit. La théorie de l'équilibre a ensuite conduit à la théorie des compensations, si fréquemment appliquée au cours de notre siècle. Grâce à celle-ci, lorsqu'un État vient à étendre son territoire, à la suite d'un traité ou d'un autre événement interna-

(1) Notamment Heffter, *Le droit international de l'Europe*, t. I, § 5.
S. — 8

tional, immédiatement un autre État, se sentant en situation de faire valoir ses prétentions, s'en autorise pour réclamer, le plus souvent aux dépens d'un État plus faible, l'attribution de territoires convoités. Depuis le congrès de Vienne, la théorie de l'équilibre et celle des compensations ont exercé une influence considérable sur les modifications territoriales des États d'Europe. « Mais l'application la plus frappante qui fut faite de ces idées se trouve dans le traité de Berlin de 1878. Au nom du principe de l'équilibre et en vertu de la théorie des compensations, l'Autriche se vit attribuer l'administration (!) de la Bosnie et de l'Herzégovine ; la Grèce obtint la promesse d'une rectification de frontières ; l'Angleterre se jugea autorisée à occuper l'île de Chypre, et la France reçut secrètement l'assurance que la réalisation de ses visées sur la Tunisie ne soulèverait pas d'objections de la part des puissances. Voilà comment, en réalité, le système de l'équilibre des forces assure le respect des États faibles (1). »

En général, l'idée d'un équilibre mathématique résultant d'une répartition égale de puissance entre les États est fausse, ne fût-ce déjà, comme observe Bluntschli (2), que parce qu'elle ne tient aucun compte des forces morales et d'autres facteurs immatériels, qui ne se laissent pas évaluer en chiffres, et qu'elle veut établir un équilibre artificiel là où la nature nous montre des divergences considérables et persistantes. Même en le supposant accompli pour un instant, il est fort probable qu'il serait rompu aussitôt par l'audace ou l'activité

(1) A. Chrétien, *Principes de droit international public*, 1^{re} partie, p. 194.

(2) Bluntschli, *op. cit.*, art. 95.

d'un peuple et par les négligences ou l'incurie des autres. Tel a été, jusqu'à présent, le sort de tous les équilibres, y compris celui des Balkans. Ce dernier, en effet, n'était qu'une vieille formule réchauffée et servie par la diplomatie anglaise au moment d'arrangements difficiles de la question d'Orient. Sa valeur pratique devait être égale à celle de l'équilibre européen. Plusieurs auteurs de grande compétence en ont déjà enregistré l'inefficacité. Ainsi, par exemple, Rolin-Jaequemyns, dans sa savante chronique consacrée aux événements d'Orient, n'hésite pas à déclarer que la fameuse théorie de « l'équilibre stable » des Balkans, renouvelée de l'ancien système de l'équilibre européen, est *aussi chimérique que celui-ci* (1). Dans le même sens, un autre auteur encore a fait une remarque très judicieuse, en disant que l'équilibre des Balkans, dont on a tout récemment parlé, est l'œuvre de l'imagination de certains publicistes, qui a entraîné la Serbie dans une guerre contre la Bulgarie et a failli en provoquer aussi une avec la Grèce (2).

III

Il faut remarquer qu'il ne s'est trouvé, au sein du congrès de Berlin, aucun plénipotentiaire pour combattre la proposition de lord Salisbury, au nom du

(1) *Revue de droit international*, 1886, p. 393.

(2) A. Rivier, *Lehrbuch des Völkerrechts*, p. 472. « Man hat neuerlich von einem Gleichgewicht der Balkanstaaten gesprochen; diese Schöpfung der Einbildungskraft der Publizisten hat Serbien zum Kriege gegen Bulgarien veranlasst und hätte beinahe einen griechischen Krieg herbeigeführt. »

principe des nationalités, ou pour proposer une solution qui fût en conformité avec ce principe.

A plusieurs occasions pourtant, ce même diplomate s'était montré fervent partisan de la théorie des nationalités. Ainsi à la deuxième séance du congrès de Berlin, le marquis de Salisbury, sans éprouver aucun embarras de la convention relative à l'occupation de l'île de Chypre, semblait porter un très grand intérêt au sort de la nationalité grecque, à en juger par ses vives inquiétudes pour l'avenir des Grecs qui « redoutent, et avec raison, la *subjugation de leur Eglise, la suppression de leur langage, et l'absorption et la disparition progressive de leur race*, si leurs rivaux (de race slave) se trouvaient dans une position prépondérante » (protocole n° 2). C'est surtout dans la conclusion très nette et tout à fait juste de son discours, que le noble lord s'inspire du principe des nationalités, dont il recommande l'observation à la sagesse de ses collègues du congrès, disant que, dans le cas contraire, « il est à craindre que de nouvelles agitations ne surgissent parmi ce peuple profondément dévoué à sa foi et à sa nationalité, *qui aura la conviction que l'Europe l'a abandonné et l'a livré à la domination d'une race de laquelle ses sympathies sont tout à fait éloignées* ». Ces dernières paroles font honneur à l'homme d'État qui les a prononcées, mais qui les avait pourtant oubliées d'une manière décevante pour le peuple serbe de Bosnie et d'Herzégovine.

Quelques jours après la communication de son projet d'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine, lord Salisbury réclamait cependant encore, au profit d'une population insignifiante, l'application du principe des nationalités. On en trouve des détails dans le proto-

cole n° 14 du congrès de Berlin, que nous reproduisons moins parce qu'ils nous intéressent par eux-mêmes que parce qu'ils mettent en évidence un principe qui semble avoir joué un certain rôle au congrès de Berlin. Il s'agissait de fixer le sort d'une petite population asiatique, et lord Beaconsfield insistait pour que les principes et les considérations ethnographiques, qui, d'après lui, ont amené le Congrès à concilier les intérêts divergents des nationalités de la Turquie d'Europe, ne fussent perdus de vue en ce qui concerne la Turquie d'Asie. « A cet effet, disait-il, — en parlant du mécontentement de la province de Batoum de devenir possession russe, — il semblerait indiqué qu'on eût de légitimes égards pour une vaillante population *qui s'est montrée fortement opposée au régime nouveau que le congrès a l'intention de lui imposer.* » Lord Salisbury vint confirmer l'assertion de son collègue, en déclarant qu'il considère comme un *devoir* de rappeler les intérêts d'une vaillante nationalité musulmane, la nationalité des Lazes « qui n'accepteraient pas le gouvernement russe et *dont les répugnances pourraient amener dans l'avenir des embarras sérieux* (1). »

De même, quelques années plus tard, au moment de la conférence de Constantinople (2), lord Salisbury prononçait, le 9 novembre 1885, au banquet annuel du lord-maire de Londres, ces graves paroles : « Il ne m'appartient pas de préjuger quelle sera la déclaration de la

(1) Le chiffre de la population laze du Lazistan ne s'élève, du reste, pas au-dessus de 50.000 âmes.

(2) Cette conférence, réunie le 5 novembre 1885 pour apporter sans retard une solution aux difficultés créées dans la Roumélie orientale, n'a abouti, comme on le sait, à aucun résultat pratique.

conférence. Mais *je suis fortement d'avis que tout édifice élevé en contradiction flagrante avec les vœux des populations auxquelles il doit servir ne saurait avoir une bien longue durée* (1). »

Il n'est pas difficile de s'apercevoir que les hommes d'État, pour donner une certaine apparence juridique à leurs procédés, s'adressent tantôt à une formule de droit international, tantôt à l'autre, qu'ils invoquent dans un cas le principe de l'équilibre, et dans l'autre le principe des nationalités, selon l'exigence de leurs propres intérêts plutôt que d'après les inspirations du droit et de la justice internationale. C'est pourquoi on ne saurait suffisamment insister sur l'intérêt qu'il y a, pour quiconque veut apprécier librement les faits internationaux, à séparer le point de vue politique du point de vue juridique, par conséquent, à chercher, à côté des solutions établies par la diplomatie, quelles seraient celles de la science. En d'autres termes, l'examen rationnel et objectif des faits consiste à les rapprocher le plus possible des règles. Par la pénétration réciproque du fait et de la règle, le droit des gens réussit à corriger bien des erreurs et acquiert ainsi une grande valeur pratique.

Les faits ci-dessus relatés prouvent que lord Salisbury, sans s'inquiéter de se mettre en contradiction avec son attitude dans la question de Bosnie-Herzégovine, a souvent plaidé pour une cause, pour un principe, que nous pouvons, tout en restant sur le terrain strict de la science, accepter à raison même de sa justesse et de sa grande importance. C'est cette idée même, que le noble lord a fait ressortir à maintes occasions, que nous essayerons de développer maintenant.

(1) *Revue de droit international*, 1886, t. XVIII, p. 403.

Le cours naturel des idées nous amène donc à parler d'un problème qui a profondément agité l'histoire de ce siècle : c'est la *question des nationalités*. En ce qui concerne la moitié occidentale de l'Europe, cette question n'existe pour ainsi dire plus, et la théorie des nationalités ne présente sur ce point qu'un intérêt rétrospectif et purement théorique ; mais lorsqu'on passe à l'Orient européen, on constate que l'idée des nationalités y règne dans toute sa plénitude. Elle y apparaît comme un des principaux leviers qui font mouvoir les peuples. Or, il nous semble que le droit des gens, pour réaliser la haute mission qui lui incombe de ce côté dans l'histoire de la civilisation, doit prendre en sérieuse considération le principe des nationalités.

La question des *nationalités* se rattache, en réalité, beaucoup plus à la politique qu'à la science du droit ; mais nous devons y insister quand même, d'autant plus qu'un grand nombre de savants, sur l'initiative de *Mancini* (1), ont vu dans la nationalité un principe juridique sur lequel se fonde le système moderne de l'union internationale.

L'idée profonde de la *théorie des nationalités* (2), éla-

(1) Mancini, *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti*. Turin, 1854.

(2) Indépendamment des traités généraux de droit international, voir sur cette question : Richard, *Etudes sur les nationalités* ; — Mohl, *Die Nationalitätsfrage* (*Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, t. II) ; — Rüdiger, *Ueber Nationalität* (*Zeischrift für Völkerpsychologie und Sprachwissenschaft*, t. III) ; — Renan, *Qu'est-ce qu'une nation ?* — Padelletti, *L'Alsace et la Lorraine et le droit des gens* (*R. D. I.*, 1871, t. III, p. 464 et suiv.) ; — Kamarowsky, *Le tribunal international*, p. 447-457 ; — Bluntschli, *Allgemeine Staatslehre*, 1^{re} partie, p. 103-118.

borée dans notre temps particulièrement par les auteurs italiens (1), consiste dans la conception de l'État moderne comme personne morale. Les États sont, non seulement des personnes juridiques, mais encore la personne morale des peuples, en tant qu'ils représentent des unités vivantes et distinctes dont se compose l'humanité. Cette conception de la personnalité morale de l'État est de date relativement récente. On peut la faire remonter au grand mouvement de la Révolution française qui a affranchi la personne humaine juridiquement et politiquement. A présent, l'idée de la personnalité se trouve à la base du droit privé et public de toutes les nations civilisées ; elle consiste dans le fait que la personne humaine est reconnue, à tous les degrés de la hiérarchie sociale, libre et égale en droit. Dans l'extension de cette idée aux nations, en tant que personnes collectives, réside la signification de la théorie des nationalités. Contrairement à l'ancienne notion de l'État, on considère, à la suite de la Révolution française, la nation comme l'élément essentiel de l'État (2), et l'esprit national comme étant appelé à animer les États et à leur donner une individualité distincte (3). L'affirmation du principe nouveau de la souveraineté nationale succédant à l'ancien absolutisme de l'État est pour les peuples la consécration du droit de disposer de leurs

(1) V. Pierantoni, *Geschichte der italienischen Völkerrechts-Litteratur* (trad. allem.), où sont exposées les idées de publicistes italiens sur la nationalité (Mancini, Mamiani, Fiore, Gola, Amari, Palma, etc.).

(2) Suivant la définition de Bluntschli, *Der Staat ist die politisch organisirte Volksperson eines bestimmten Landes*. — Suivant M. Esmein (*Eléments de droit constitutionnel*, p. 1) : « L'Etat est la personnification juridique d'une nation. »

(3) Cf. Bluntschli, *Droit internat. codif.*, art. 25, remarque 2.

destinées politiques et, par conséquent, de se grouper suivant leurs affinités (1).

« Le principe de toute souveraineté réside dans la nation », disait la *Déclaration des droits de l'homme*. « D'où il suit, ajoute M. Lavissee, que les nations, êtres collectifs composés d'hommes qui veulent vivre sous les mêmes lois, ne doivent être *ni gouvernées* par des étrangers, *ni incorporées* en tout ou partie à des États étrangers... La nation ainsi définie fait un contraste absolu avec les États d'autrefois, qui groupaient, sans les réunir, des nations ou des fragments de nations diverses dont aucune ne faisait sa loi (2). »

Le mouvement national commence à s'accroître, en Europe, depuis les guerres de Napoléon I^{er}. En voici les principales manifestations : l'insurrection de la Serbie (1804) et de la Grèce (1821) contre la domination ottomane ; la constitution du Zollverein allemand (1833) ; le soulèvement de la Lombardie et de la Vénétie contre l'Autriche (1848) ; l'insurrection de la nationalité magyare et la contre-révolution des nationalités non magyares de Hongrie pour la conservation de leur individualité nationale (1849). La *nationalité* n'est devenue un principe distinct de la politique pratique qu'à la suite de ces nombreuses guerres de l'indépendance, et surtout lors de la guerre d'Italie, en 1859.

(1) « Le sentiment de la souveraineté populaire, de la suprématie de la nation sur l'Etat, a fait surgir un principe nouveau au nom duquel bien des modifications vont, dans la seconde moitié de ce siècle, être apportées à la carte de l'Europe : le *principe des nationalités* » (A. Chrétien, *Principes de droit international public*, 1^{re} partie, p. 45).

(2) Lavissee, *Vue générale de l'histoire politique de l'Europe (le principe des nationalités)*, p. 198.

Lorsque la théorie des nationalités fut née, elle s'empara promptement de la science et de la diplomatie. Les publicistes, séduits par sa profondeur philosophique et sa simplicité apparente, y aperçurent non seulement une des principales forces qui collaborent à la formation de l'État, mais encore sa base même et son but. Ce qui en fait l'originalité, c'est qu'elle est, en réalité, la manifestation d'un des principaux facteurs sociaux qui créent l'État national. Elle est la base de l'État, en tant que celui-ci se fonde sur la nation ; elle est aussi sa fin, en ce sens que tout État moderne poursuit un but national.

Telle que nous venons de la voir, la théorie des nationalités forme la base de plusieurs ouvrages modernes sur le droit international. Entre autres, nous pouvons citer l'auteur de l'ouvrage monumental *Etudes sur l'histoire de l'humanité*. D'après l'opinion de Laurent (1), l'idée de la nationalité est au-dessus de celle de l'État et tend à la transformer. Les nationalités sont des êtres collectifs, mais des êtres vivants dont se compose l'humanité. Elles sont, par conséquent, une personnalité distincte et réelle, et leur personne, aussi bien que celle de l'homme, doit demeurer sacrée et inviolable. En outre, à chaque nationalité est dévolue une vocation particulière qui lui est propre, et dans le développement de ses capacités consiste la mission de l'État. Suivant cette opinion, le principe juridique de l'État, c'est-à-dire, le principe créateur de l'ordre, non seulement dans les relations intérieures, mais aussi in-

(1) Laurent, *op. cit.*, t. X, p. 7-52 (*Les nationalités*). Voir du même, *Le droit civil international*, t. I, p. 624 et suiv., et notamment *La philosophie de l'histoire*, p. 422-547.

ternationales, se trouve dans la théorie des nationalités. Les États privés de cette base ne sont autre chose que des créations arbitraires de la conquête et de la diplomatie. La force ou l'art, qui les a créés, est indispensable à leur maintien ; c'est aussi le ressort qui les gouverne dans leurs relations extérieures. Dans ces conditions, le droit international paraît, en principe, inadmissible. Il s'ensuit, selon Laurent, que l'humanité tend à remplacer les États ayant pour origine la force ou des arrangements artificiels, par des États fondés sur l'élément naturel de la nationalité.

Les conclusions pratiques qu'on a tirées du système des nationalités consistent à reconnaître aux peuples le droit de s'organiser librement, selon leurs aspirations et leurs besoins, ou, avec Mancini, à faire coïncider les frontières de tout État avec les limites des territoires occupés par les individus appartenant à la même nationalité. En théorie, cette manière de voir a abouti à la proposition de fonder le droit des gens moderne, non sur les États, mais sur les nationalités. Traduite en langage pratique, cette idée revient à dire que chaque nationalité est un État, ou doit constituer un État, et que les nationalités sont des sujets véritables du droit international ; mais non *vice versa*, chaque État n'étant pas une nationalité, et encore moins une personne internationale, appelée à agir au nom du droit. Cette doctrine a servi de point de départ à toute la littérature italienne relative au droit international contemporain.

Les lacunes et certains défauts de la théorie des nationalités ont provoqué contre elle diverses objections et critiques. On lui a d'abord reproché d'être vague (1),

(1) Padeletti a dit de la tendance générale de l'école italienne en

et on a pensé, avec raison d'ailleurs, qu'il serait irrationnel de préférer à un état de choses souvent plusieurs fois séculaire un principe confus et indéterminé, sans élément certain d'appréciation dans la pratique (1). On a fait ressortir aussi les difficultés pratiques qui en sont inséparables (2). Certes, l'idée de réunir sous un même gouvernement les populations de même race, animées de mêmes tendances et de mêmes aspirations, et ayant la conscience de leur nationalité commune, serait un principe positif de la plus grande valeur si, en pratique, une application rationnelle en était possible. Mais force est de reconnaître que, en raison des convoitises que le principe éveille chez tous les peuples, en raison de l'impossibilité pour la politique internationale de faire, tout d'un coup, table rase de l'état de choses présent, en raison, enfin, de la difficulté à toujours constater les symptômes de la nationalité, le principe des nationalités est d'une application souvent dangereuse et toujours difficile (3). Il est souvent dangereux, parce qu'il peut servir, dans la politique pratique, de prétexte pour couvrir les ambitions et les entreprises contraires à l'indépendance des États. De plus, son application se heurterait à des difficultés immenses, car elle aurait pour conséquence une transformation radi-

ce qui concerne le principe des nationalités : « La théorie de nos publicistes sur ce point, sans compter qu'elle est bien loin d'être unanime et uniforme, est presque partout vague, inexacte, incertaine dans ses développements et jamais pratique dans ses conclusions extrêmes » (*Revue de droit international*, t. III, p. 477).

(1) Cf. Despagnet, *Cours de droit international public*, p. 112.

(2) Cf. Mohl, *Die Nationalitätsfrage* (*Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, t. II, p. 333-372).

(3) Cf. Chrétien, *Principes de droit intern. public*, pp. 45 et 84.

cale de la carte européenne, ce qui ne pourrait avoir lieu sans guerres (1). Enfin, dans cette théorie on confond souvent la *nationalité* avec la *nation*, et on ne donne pas une définition suffisante des éléments constitutifs de la nationalité.

Après ces objections plus ou moins de fait, nous ne pouvons pas passer sous silence une critique qui nous paraît être la plus importante du point de vue théorique. Elle est dirigée moins contre la valeur intrinsèque du principe que contre la place qu'on a voulu lui assigner dans la théorie du droit international. Elle rejette la nationalité comme base de l'organisation internationale, en objectant que les nations ne sont pas des *personnes juridiques*, tant qu'elles n'ont pas été organisées en États proprement dits. L'unité de volonté et les organes indispensables pour manifester cette volonté leur font défaut, et n'existent que dans l'État. « Si le droit des gens, dit Bluntschli, reposait réellement sur la base élastique de la nationalité et non sur le terrain solide de l'État, il perdrait tout point d'appui et deviendrait incapable de se faire reconnaître et respecter (2). »

A part cette dernière critique qui nous semble la mieux fondée, nous croyons que toutes les autres ne peuvent pas suffire à la science pour prononcer un arrêt définitif sur la théorie des nationalités. La science ne saurait se baser sur des considérations de fait pour rejeter un principe, surtout si le principe est juste et bon en soi. « Il est naturel, comme dit le comte Kamarowsky, la doctrine sur les *nationalités* étant nouvelle, que

(1) Cf. F. de Martens, *Traité de droit international*, t. I, p. 197.

(2) Bluntschli, *Le droit intern. codif.*, p. 68.

les publicistes ne l'aient pas encore élucidée suffisamment. Quant aux politiques, y a-t-il une idée dont ils ne soient pas capables d'abuser ? Le principe des nationalités aura une grande portée, aussi bien pour l'État que pour l'union internationale, lorsqu'il sera renfermé dans des limites nécessaires et déterminées (1). »

A notre avis, ce principe ne consiste pas à dire que chaque nationalité doit former un État distinct. La théorie des nationalités doit tenir compte, dans une certaine mesure, des faits existants. Bien comprise, elle n'aboutit pas à une transformation forcée des États actuels. Ses conséquences présentant un caractère scientifique sont moins violentes, mais non moins positives. Il faut, dans la théorie des nationalités, savoir distinguer entre les considérations qui appartiennent à la politique pure et d'autres plus objectives, susceptibles même de revêtir la forme des principes juridiques. Or, la science du droit international aurait tort de la rejeter en bloc, de même qu'elle commettrait une erreur encore plus grave de l'accepter sans réserve comme un principe de fond. Il serait, sans doute, irrationnel d'admettre comme principe absolu que chaque nationalité doit former un État. Les nationalités sont des germes des États, en effet, seulement lorsqu'elles renferment une tendance innée et indestructible de se constituer en États, c'est-à-dire d'acquérir une organisation politique indépendante. Ce sont les aspirations et la volonté collective d'une nationalité qui marquent la plénitude de son existence. C'est dans ce dernier cas seulement que le principe des nationalités devient applicable de plein droit. Cependant,

(1) L. Kamarowsky, *Le tribunal international*, p. 450.

même dans ces conditions, sa mise en pratique regarde plutôt la politique que le droit.

Telle qu'elle semble résulter directement de l'idée de la souveraineté nationale, la doctrine des nationalités trouve dans la *volonté* sa principale raison d'être au point de vue juridique. Malheureusement, elle a été fautive dans son principe. On a fini par imaginer un système de toutes pièces, supposant un nombre de nationalités fixe, qui seraient déterminées suivant un signe distinctif, le plus ordinairement le langage, et entre lesquelles serait définitivement répartie la carte politique de l'Europe, sans que l'on tienne compte de la volonté des peuples et de leurs tendances. De cette façon on arriverait à morceler les nations et les États les mieux établis, comme la Suisse, par exemple (1).

L'idée de la nationalité replacée sur sa base d'origine mérite un examen plus approfondi que celui auquel nous pourrions nous livrer ici. Nous allons indiquer seulement ce qu'il y a de juridique en elle, en essayant d'en dégager une notion précise et d'en fixer les limites rationnelles.

D'abord qu'est-ce qu'on entend par la nationalité ?

Les publicistes italiens s'attachent, dans la définition de la nationalité, tantôt aux conditions naturelles, tantôt spirituelles et spécialement à la volonté et à l'activité libre de l'homme, comme un principal élé-

(1) « On ne doit, au nom du principe des nationalités, réunir ou séparer des agglomérations d'individus s'ils ne donnent à la réunion ou à la séparation un consentement manifeste, spontané et sincère. Même respect est dû au droit des individus de s'unir librement en communauté, surtout quand l'exercice de ce droit répond à des tendances nationales, naturelles et spontanées » (Pasquale Fiore, *Le droit international codifié*, trad. de l'italien par A. Chrétien, p. 92).

ment constitutif. Comme les grandes divisions naturelles de l'humanité reposent sur l'idée de race, ses divisions politiques ont pour point de départ la nationalité. La nationalité est donc le trait distinctif entre les nombreuses communautés qui à présent forment autant de circonscriptions politiques de l'humanité. « Contrairement aux races entre lesquelles se divise l'humanité, d'après ses particularités naturelles, les nationalités apparaissent comme un résultat de l'histoire et de la culture. Elles varient indéfiniment, tantôt se confondant entre elles, tantôt se séparant l'une de l'autre par la marche des siècles. Il est, pour leur servir de traits distinctifs, certains indices, lesquels, étant pris soit dans leur ensemble, soit séparément, forment d'une masse d'hommes un tout, appelé *nationalité*. Ces indices se divisent en *naturels* et en *intellectuels*. Les premiers découlent de la nature externe, physique. Tels sont : la communauté d'origine (sang) et du territoire. Aux signes intellectuels se rapportent : la communauté de religion et de mœurs. Sur la limite entre ces signes, se place la *langue*, laquelle, plus que le reste, réunit en un tout les membres d'une nationalité et fait voir toutes les particularités qui la caractérisent. Mais, pour qu'une nationalité se forme il est encore nécessaire de rencontrer une et principale condition, la conscience générale de la nationalité parmi ses membres (1). » La nationalité ne devient nation que lorsqu'elle réussit à se constituer en État.

Réduite à ses justes proportions, la théorie des nationalités pourrait se résumer en deux principes généraux d'une grande valeur pratique, à savoir :

(1) Kamarowsky, *op. cit.*, p. 451.

1° Les nationalités, non organisées politiquement ne doivent être opprimées d'aucune façon et peuvent se prévaloir de tous les droits privés et publics qu'un État accorde à ses sujets.

2° Lorsqu'il s'agit de modifier un État ou d'en former de nouveaux, il faut tenir compte des tendances nationales des populations. Cette dernière considération a un très grand intérêt pratique surtout au point de vue de la solution normale de la question d'Orient.

En définitive, la théorie des nationalités, comprise exactement, n'exige pas de transformations forcées des États actuels. Envisagée au point de vue du droit, la profondeur de cette théorie, comme nous l'avons déjà dit, consiste à établir la notion de la personnalité. Étendre le respect dû à la personne humaine jusqu'à la personne nationale, et en tirer quelques déductions positives, voilà en quoi consiste le côté objectif du principe des nationalités. Au point de vue de la science juridique positive, la théorie des nationalités aboutit, par conséquent, aux conclusions suivantes :

Les droits des nationalités doivent être respectés comme les droits des individus (1). Par conséquent, les nationalités étrangères, faisant partie intégrante d'un État, ont le droit d'exiger le respect de leur langue, de leur religion et de leurs droits nationaux ;

La théorie des nationalités condamne tout acte manifestement contraire à la volonté des nationalités,

(1) « On peut se fonder sur le principe des nationalités pour demander aux gouvernements un respect entier des nationalités qui se trouvent sous leur domination. » F. de Martens, *Traité de droit international*, t. I, p. 196. — Dans le même sens, Bluntschli, *op. cit.*, p. 68.

comme la réunion violente d'une nationalité ou sa séparation par la force d'avec la communauté politique où ses aspirations et ses intérêts la retenaient (1). Réduit à sa signification la plus exacte, le principe des nationalités se confond avec le droit de libre détermination (*Selbstbestimmungsrecht*), attribut essentiel de la personnalité morale. « Le droit international respecte le *droit des peuples* de déterminer eux-mêmes la forme du lien qui doit les réunir dans une vie commune, et leur reconnaît le droit de se donner eux-mêmes une constitution (2). » Bluntschli considère ce principe comme une règle internationale.

En vertu de ces principes, rien n'empêche qu'une seule nationalité ne constitue l'État, et que l'État ne soit animé de l'esprit national attirant toutes les fractions d'une même nationalité autour d'un centre commun.

Cette dernière déduction, mise en contact avec la vie pratique, pourrait paraître moins efficace que les autres. Cependant, elle a déjà été appliquée, et il y a encore des cas concrets où elle peut et doit être observée.

En effet, cette théorie des nationalités, si discutée de nos jours, est l'expression d'une force sociale, propre aux États modernes, et d'une tendance politique relative à leur formation nouvelle. L'influence des nationalités a joué un rôle considérable dans l'histoire des États modernes, et nous savons que la formation actuelle des

(1) « Le principe des nationalités est une protestation contre les actes par lesquels on disposait arbitrairement du sort d'un peuple, contre la vente d'un territoire avec ses populations ou sa transmission sous forme de dot, et autres faits de ce genre fréquents autrefois » (F. de Martens, *loc. cit.*).

(2) Bluntschli, *op. cit.*, Introduction, p. 52.

États a de préférence un caractère national. Parmi les pays occidentaux, l'Italie et l'Allemagne se sont constituées grâce au réveil de la conscience nationale ; de même, l'ouverture de la crise d'Orient ne commence réellement qu'avec le mouvement de diverses nationalités, d'où sont sortis les États comme la Serbie, le Monténégro, la Grèce, la Roumanie et la Bulgarie. Il est incontestable que les affinités diverses ont conduit ces populations à se constituer en unités politiques, et qu'elles pousseront d'autres encore vers le même but. C'est une considération que l'on ne devrait pas perdre de vue quand il s'agit, à la suite de grands événements politiques, de former des États nouveaux, ou de transformer ceux qui existent, afin de contenter les revendications et les aspirations des peuples (1). Toutes ces raisons nous autorisent donc à soutenir que la grande question d'Orient, y compris la Bosnie et l'Herzégovine, ne sera régulièrement et définitivement résolue que sur la base des nationalités.

L'idée des nationalités, ainsi que nous venons de le dire, est la seule base rationnelle et solide, sur laquelle il faudrait se placer pour résoudre cette délicate question d'Orient qui est avant tout une question de droit international, parce qu'elle intéresse directement l'existence même de la communauté internationale et son développement normal. Nous pouvons citer, à l'appui de notre opinion, les témoignages d'un grand nombre de publicistes et de savants. Il y a plus de trente ans que Laboulaye a dit, en parlant de la question d'Orient : « Depuis un siècle on s'attend d'heure en heure à la

(1) Cf. Despagnet, *Droit internat. public*, p. 111.

chute de cet empire turc qui ne peut ni vivre ni mourir ; depuis un siècle, la jalousie des puissances maintient un état de choses détestable, et les publicistes cherchent en vain une solution. On oublie que l'héritier de cet empire est trouvé, à la seule condition de ne pas le dépouiller de ce qu'il possède et n'a jamais cessé de posséder. Les populations slaves, qui composent la Turquie d'Europe, ne veulent être ni russes ni autrichiennes ; qu'on les laisse à elles-mêmes. Délivrées de l'oppresseur, elles vivront par leur propre force, sans avoir besoin d'un maître étranger. *La justice tranchera une question que la politique est impuissante à résoudre* » (1).

A une époque toute récente et d'une manière plus générale, un des auteurs les plus autorisés de l'école italienne, Pasquale Fiore, en parlant du bienfait qui résulte de la protection et de la garantie des droits de la nationalité en favorisant la formation des États nationaux, s'est exprimé ainsi : « La solidité et la stabilité de l'organisation juridique de la société internationale sont grandement intéressées à ce que les États soient formés conformément aux libres tendances de peuples associés... Au principe essentiel qui place le droit international sous la garantie collective et la tutelle juridique des États associés, il faut ajouter que les congrès devront favoriser les efforts des individus rattachés par la force et la ruse à un gouvernement contraire à leurs tendances naturelles, lorsqu'ils auront pour but d'arriver à un affranchissement et au libre exercice du droit de se constituer conformément aux aspirations nationales » (2).

(1) Henri Thiers, *La Serbie, son passé et son avenir*, précédé d'une lettre de M. Edouard Laboulaye, Paris, 1862.

(2) Pasquale Fiore, *Le droit intern. codifié*, p. 95.

Dans un autre de ses ouvrages sur le droit international, le même auteur exprime, avec son compatriote *Mamiani*, l'espoir « que le jour où les *honnêtes aspirations* qui entraînent les peuples civilisés de l'Europe auront reçu leur satisfaction, le véritable équilibre de l'Europe se fondera sur de meilleures bases » (1).

(1) Pasquale Fiore, *Nouveau droit intern. public*, traduction française de Pradier-Fodéré, 1868, t. I, p. 275.

DEUXIÈME PARTIE

LA BOSNIE ET L'HERZÉGOVINE APRÈS LE TRAITÉ DE BERLIN

ÉTUDE JURIDIQUE

CHAPITRE PREMIER

L'ARTICLE XXV DU TRAITÉ DE BERLIN.

I. Difficultés de la question. — II. La détermination du sens des termes employés par le traité de Berlin. On retrouve la même formule dans la convention relative à l'île de Chypre. — III. L'article 25 au congrès de Berlin ; séance du 29 juillet 1878. Explication de l'article 25 par Neumann. — IV. Les puissances ont eu en vue le *mandat* et non la transmission *jure dominii* en faveur de l'Autriche-Hongrie. — V. Particularités du mandat austro-hongrois.

L'Autriche-Hongrie fut chargée par l'Europe d'occuper et d'administrer deux provinces ottomanes, conformément à l'article 25 du traité de Berlin. Cet acte appartient aux faits internationaux, et il est tout naturel de se demander quelle est sa signification exacte au point de vue du droit international positif, de quelle manière le classer dans la théorie. Quel terme pourrait-

on employer pour désigner l'acte juridique exprimé dans l'article 25 du traité de Berlin, et dans quelle catégorie scientifique le faire rentrer ? Telles sont les questions que nous nous proposons d'élucider dans ce chapitre. Nous analyserons, à cet effet, les termes et l'esprit de l'article 25 et nous verrons quelle sera la réponse. Dans le chapitre suivant, nous nous occuperons du fait même de l'occupation et de l'administration austro-hongroise dans les provinces de Bosnie et d'Herzégovine.

I

Quand on envisage la situation actuelle de la Bosnie et de l'Herzégovine au point de vue du droit, on est tout de suite frappé de la complexité du rapport juridique créé par l'occupation et l'administration de ses provinces par l'Autriche-Hongrie. D'abord, le traité de Berlin a jeté les premiers fondements du nouvel état de choses, en précisant deux points : occupation et administration ; ensuite, une convention, dont il sera parlé ultérieurement, conclue le 21 avril 1879 entre l'Autriche-Hongrie et la Turquie, a réglé les diverses questions litigieuses se rattachant à l'occupation. Ces deux actes publics ont déterminé, au point de vue des relations internationales, la future situation de la Bosnie et de l'Herzégovine. Au point de vue théorique, cet état de choses n'aurait probablement soulevé aucune difficulté, si, en pratique, l'Autriche-Hongrie eût réussi à le faire concorder avec l'exercice de son droit d'administration. Mais l'état de fait créé par suite de certains arrangements internationaux ainsi qu'en vertu de diverses mesures législatives et administratives du gouver-

nement austro-hongrois est non seulement très bizarre au point de vue juridique, mais il est encore très compliqué. Dans l'histoire du droit des gens, il n'y a pas d'exemples qui puissent servir de termes de comparaison juridiques avec de telles situations ; le droit international ne connaît pas de règles applicables aux rapports de cette nature. Peut-être y aurait-il quelque chose d'analogue dans le rapport qui fut établi entre la Russie et la Pologne, en vertu d'un traité conclu entre ces deux États à Grodno, le 16 octobre 1793 (1). Ce traité garantissait, d'un côté, formellement le maintien de la Pologne et de sa constitution, tandis que, d'autre côté, la liberté politique de la république polonaise fut restreinte de telle façon que celle-ci se trouvait, dans toutes ses affaires extérieures et intérieures d'une certaine importance, placée sous la tutelle effective de la Russie (2).

(1) Cf. Schneller, *Die staatsrechtliche Stellung von Bosnien und der Herzogowina*, Leipzig, 1892, § 10, p. 66.

(2) Voici, à ce sujet, les plus importants passages du traité de Grodno (Martens, *Recueil des traités*, t. V, p. 222) :

ART. 6. — « ... Sa Majesté le Roi et la Sér. République de Pologne reconnaissent, qu'il est aussi juste que salulaire de laisser à Sa Majesté l'Impératrice de toutes les Russies, et à ses successeurs et héritiers, *tout le degré d'influence utile dans les mesures militaires et politiques*, qu'une sage prévoyance pourrait conseiller pour la sûreté et la tranquillité de la République... »

ART. 11. — « ... Sa Majesté le Roi et la Sér. République s'engagent, à leur tour, à *ne contracter avec aucune autre puissance aucune liaison ni transaction que du sçu et de concert avec Sa Majesté l'Impératrice de toutes les Russies* et de ses successeurs et héritiers, *ni de faire, vis-à-vis des Puissances étrangères, aucune démarche essentielle*, et qui puisse influer sur le repos commun, qu'également d'accord avec Sa dite Majesté Impériale... »

ART. 15. — « Sa Majesté Impériale de toutes les Russies, pour

Il ne reste, par conséquent, qu'à s'adresser aux principes généraux du droit international, pour analyser et apprécier les nouveaux rapports juridiques, suscités par l'état actuel dans les relations internationales des provinces de Bosnie et d'Herzégovine. Il faut donc prendre pour point de départ les règles juridiques connues jusqu'à présent, afin de résoudre la question relative à la situation exacte de la Bosnie et de l'Herzégovine en droit public ainsi qu'en droit international. Cette question peut être formulée ainsi : Faut-il encore considérer ces deux provinces comme une partie du territoire ottoman, et leurs habitants comme des sujets du sultan, ou bien devrait-on voir dans l'occupation et dans les diverses mesures administratives austro-hongroises une sorte d'extinction du droit de souveraineté de la Porte en faveur de l'Autriche-Hongrie ? En d'autres termes, l'occupation et l'administration, telles que l'article 25 du traité de Berlin les a conçues, peuvent-elles constituer un moyen d'acquisition internationale du droit de souveraineté ?

Elle et ses successeurs et héritiers, *garantit et garantira, solennellement et obligatoirement, toutes les Constitutions, Lois cardinales et Règlements majeurs d'Etat, que la Sér. République de Pologne jugera à propos d'établir et de porter en la présente Diète confédérée* : Mais cette garantie n'exclura pas le droit de faire des améliorations et des changements, que la Sér. République jugera à propos de faire dans ces matières dans une nouvelle Diète... »

ART. 7. — Il sera libre à Sa Majesté Impériale de toutes les Russies et à ses successeurs et héritiers de faire entrer ses troupes dans tous les cas de nécessité, après en avoir amicalement prévenu le gouvernement Polonais et obtenu son aveu, sur le territoire de la République, de les y faire séjourner, et de former des magasins pour la garde desquels il sera permis de laisser tel nombre de troupes qu'il sera jugé nécessaire. »

On ne saurait donner de réponse à ces questions autrement qu'en examinant les traités internationaux qui constituent la base juridique des relations internationales qui nous occupent. L'intention et l'esprit que ces traités renferment doivent être d'un effet décisif sur la solution que nous poursuivons. A cet égard il faut, en premier lieu, prendre en considération l'article 25 du traité de Berlin et la convention austro-turque du 21 avril 1879 dont nous exposerons plus tard les matières.

II

Voyons d'abord l'article 25 du traité de Berlin. Sa forme, rédigée ostensiblement d'une façon trop serrée et confuse, la nature vague et indéterminée de ses dispositions, étaient peu satisfaisantes, au point de vue du droit, pour la construction du nouvel édifice international qui devait s'élever sur les bases jetées par cet article. « Les provinces de Bosnie et d'Herzégovine seront occupées et administrées par l'Autriche-Hongrie », telles sont les expressions propres employées par le traité de Berlin. Par conséquent, l'Autriche-Hongrie a d'abord à occuper la Bosnie et l'Herzégovine, ensuite à les administrer. Il s'ensuit, selon les termes exprès du traité même, qu'il ne saurait y être question en aucune façon d'une cession simple et définitive de ces provinces à la monarchie austro-hongroise. Cette déduction est d'autant plus certaine que le traité de Berlin, toutes les fois qu'il s'agit d'une cession de territoires, emploie les termes « céder » ou « incorporer », comme c'est le cas dans les articles suivants :

ART. 58. — « La Sublime Porte *cède* à l'Empire Russe

en Asie les territoires d'Ardahan, Kars et Batoum, avec ce dernier port, ainsi que tous les territoires compris entre l'ancienne frontière russo-turque et le tracé suivant... »

ART. 60. — La vallée d'Alaschkerd et la ville de Bayazid *cédées* à la Russie par l'article 19 du traité de San-Stefano font retour à la Turquie.

La Sublime Porte *cède* à la Perse la ville et le territoire de Khotour... »

ART. 45. — « La principauté de Roumanie *retrocède* à S. M. l'Empereur de Russie la portion du territoire de Bessarabie, détachée de la Russie en suite du traité de Paris de 1856... »

ART. 29. — « La commune de Spizza sera *incorporée* à la Dalmatie. »

En outre, il faut de nouveau attirer l'attention sur la proposition anglaise qui a donné naissance à l'article 25 du traité de Berlin, et laquelle fut présentée devant le Congrès de Berlin par l'Angleterre, seulement quelques jours après la conclusion de la convention relative à l'occupation et à l'administration de l'île de Chypre par cette même puissance. Il est hors de doute que la motion de lord Salisbury — laquelle a servi de point de départ à la formule de l'article 25 — fut inspirée par la rédaction du compromis anglo-turc concernant l'île de Chypre. De même que la Porte avait consenti à une *occupation* et à une *administration* de l'île de Chypre par l'Angleterre, de même il fallait décider, à son tour, le Congrès de Berlin à octroyer à l'Autriche-Hongrie l'occupation et l'administration de la Bosnie et de l'Herzégovine. Nous citons ci-après le texte de cette fameuse convention qui a servi à sanctionner la formule du

projet anglais et par cela même à rédiger l'article 25 du traité de Berlin. Elle est intitulée :

Convention d'alliance défensive, entre la Grande-Bretagne et la Turquie, signée le 4 juin 1878 (1).

ART. 1^{er}. — Dans le cas où Batoum, Ardahan, Kars, ou aucune de ces places seront retenues par la Russie, et si aucune tentative serait faite à une époque quelconque par la Russie de s'emparer d'aucune autre portion des territoires de Sa Majesté le Sultan en Asie, fixés par le traité de paix, l'Angleterre s'engage à s'unir à Sa Majesté le Sultan pour la défense des territoires en question par la force d'armes.

En revanche, Sa Majesté le Sultan promet à l'Angleterre d'introduire les réformes nécessaires (à être arrêtées plus tard par les deux Puissances) ayant trait à la bonne administration et à la protection de sujets chrétiens et autres de la Sublime Porte qui se trouvent sur les territoires en question ; et afin de mettre l'Angleterre en mesure d'assurer les moyens nécessaires pour l'exécution de son engagement, *Sa Majesté le Sultan consent, en outre, d'assigner l'île de Chypre, pour être occupée et administrée par elle.*

ART. 2. — La présente convention sera ratifiée, et l'échange des ratifications aura lieu dans l'espace d'un mois, mais si faire se peut, plus tôt.

Annexe à la convention, faite à Constantinople, le 1^{er} juillet 1878. — Il demeure entendu entre les deux Hautes Parties Contractantes que l'Angleterre consent aux *conditions suivantes concernant son occupation et administration de l'île de Chypre* :

(1) Livre jaune, *Congrès de Berlin*, 1878, p. 307 ; Samwer, *Nouveau recueil général de traités*, 2^e série, t. III, p. 273.

I. Qu'un tribunal musulman religieux (*Mehkéméi Shéri*) continuera d'exister dans l'île, lequel connaîtra exclusivement des affaires religieuses, et non pas d'autres, concernant la population musulmane de l'île.

II. Qu'un résident musulman de l'île sera désigné par le département des fondations pieuses de la Turquie pour diriger, de concert avec un délégué nommé par les autorités britanniques, l'administration des fonds, propriétés et terres appartenant aux mosquées, cimetières, écoles musulmanes et autres établissements religieux existant dans l'île de Chypre.

III. — Que l'Angleterre paiera annuellement à la Sublime Porte tout ce qu'est l'excédent actuel du revenu en sus des frais de l'administration de l'île, lequel excédent sera calculé et déterminé par la moyenne des dernières cinq années, fixée à 22,936 bourses, laquelle reste à être dûment vérifiée plus tard, et à l'exclusion du produit réalisé par la vente ou affermage des propriétés et biens immeubles appartenant à l'État et à la Couronne ottomane pendant cette période.

IV. — Que la Sublime Porte pourra librement vendre et affermer des terres, terrains et autres propriétés en Chypre appartenant à l'État et à la Couronne ottomane dont le produit de vente ou affermage ne forme pas partie des revenus de l'île mentionnés dans l'article III.

V. — Que le gouvernement britannique pourra exercer par le canal de ses autorités compétentes le droit d'expropriation pour l'acquisition, à des prix convenables, des terres incultes et des terrains nécessaires devant servir aux améliorations publiques, ainsi qu'à d'autres buts d'utilité publique.

VI. — Que dans le cas où la Russie restituerait à la Turquie Kars et les autres conquêtes faites par elle en Arménie pendant cette dernière guerre, l'île de Chypre sera évacuée par l'Angleterre, et la convention, en date du 4 juin 1878, cessera d'être en vigueur.

Nous avons jugé utile de citer en entier le texte de cette convention, car nous y avons aperçu un moyen très précieux pouvant aider à l'intelligence de l'article 25 du traité de Berlin, quoiqu'on puisse, cependant, remarquer certaines divergences plus ou moins importantes entre ces deux actes internationaux, sur lesquelles d'ailleurs nous reviendrons, lorsque nous aurons à parler de la convention du 21 avril 1879, mais lesquelles n'ont point empêché que ces deux actes fussent établis sur la même base et d'après les mêmes principes. Leur point commun et essentiel consiste à accorder à un État étranger la faculté d'occuper et d'administrer une partie du territoire ottoman ; quant à la différence de détails, elle s'explique tout naturellement par la particularité du but qu'on s'était proposé dans chacun de ces traités. Or en présence de cette ressemblance manifeste, il n'est pas admissible que l'on puisse donner, comme le font certains auteurs, Lingg (1) en première ligne, aux termes identiquement employés dans les deux traités des significations tout à fait différentes et diamétralement opposées. Personne ne viendra, il nous semble, nier que la Turquie ait conservé, malgré le fait de l'occupation et de l'administration de l'île de Chypre, son droit de souveraineté sur cette île. Puisque ce fait est incontestable, comment admettre

(1) V. E. Lingg, *Die staatsrechtliche Stellung Bosniens und der Herzegowina*, dans *Archiv für öffentliches Recht*, t. V, 1889, p. 480 et suiv.

alors que la Turquie ait pu perdre, d'un autre côté, son droit de souveraineté sur la Bosnie et l'Herzégovine, à la suite de l'occupation et de l'administration de ces provinces par l'Autriche-Hongrie, en vertu de l'article 25 du traité de Berlin.

III

Pour des raisons exposées nous ne pouvons pas partager l'opinion de *Neumann*, ni accepter sa manière de comprendre l'article 25 (1). Cet auteur, dit « le traité de Berlin, n'a voulu, n'a pu vouloir autre chose que de transférer à l'Autriche-Hongrie la *pleine souveraineté* de la Bosnie et de l'Herzégovine ». D'après sa pensée, il faudrait attribuer l'étrange rédaction de l'article 25 du traité de Berlin à l'intention dissimulée du congrès de céder définitivement et sans aucune condition les provinces de Bosnie et d'Herzégovine à l'Autriche-Hongrie. Mais cette opinion est réfutée par le cours même des débats qui ont eu lieu au congrès de Berlin, et qui sont invoqués par cet auteur en faveur de sa thèse. Il est impossible de constater d'une façon quelconque l'intention *unanime* des puissances signataires du traité de Berlin de faire à l'Autriche-Hongrie des concessions bien larges, ou toutefois plus larges que celles de l'article 25. Interrogeons plutôt, à ce sujet, les protocoles du congrès de Berlin eux-mêmes.

Ce qui frappe le plus dans l'intéressante discussion du congrès, qui eut pour objet la Bosnie et l'Herzégovine, c'est que les représentants des grandes puissances

(1) *Neumann*, dans *Revue de droit international*, t. XI, p. 39 et suiv.

ont parlé, tous sans exception, uniquement de la *pacification* et de l'*établissement d'un ordre stable* dans ces provinces.

On se rappelle que le comte Andrassy avait entamé, le premier, les débats relatifs au sort de la Bosnie et de l'Herzégovine, par la lecture de son memorandum dans lequel il a déclaré que l'Autriche-Hongrie *ne réclame pas l'incorporation des deux vilayets* ; elle ne demande qu'une solution offrant des garanties de stabilité, et dans ces conditions elle est prête à accepter *toute* décision du congrès (1). Lord Salisbury a répondu ensuite à cette déclaration, en soumettant à la délibération du congrès son projet consistant à confier à l'Autriche-Hongrie l'*occupation* de la Bosnie et de l'Herzégovine, et rien de plus. En même temps il avait adressé un appel à la Porte, en disant qu'elle ferait preuve de la plus haute sagesse, si elle refusait de se charger d'une tâche qui dépasse ses forces, et *si elle la confiait à une puissance capable de la remplir* (2). Il ressort déjà *a priori* qu'à l'époque du congrès de Berlin l'Autriche-Hongrie même n'avait aucune intention de s'approprier définitivement les deux provinces ottomanes. Le premier plénipotentiaire ottoman s'était opposé même à l'occupation. Il dit en outre que *son but ne peut être évidemment que de rétablir l'ordre et la tranquillité dans ces deux provinces et de procéder au rapatriement des réfugiés* (3).

Nous pouvons invoquer contre l'opinion de Neumann encore d'autres déclarations très significatives, faites au congrès de Berlin et pouvant bien nous éclairer sur les

(1) V. *Première partie*, p. 54.

(3) *Ibid.*, p. 58.

(3) *Ibid.*, p. 59.

véritables intentions des puissances. Ainsi par exemple, lord Salisbury avait formellement déclaré, en parlant dans une circonstance (protocole n° 2) des intentions de l'Angleterre, que cette puissance n'avait jamais admis, *ni avant le congrès de Berlin ni à aucune autre époque*, que, pour garantir une province turque contre l'oppression et les abus du gouvernement, il fallût la soustraire à la *souveraineté de la Porte*. Cette garantie doit consister, à son avis, *plutôt dans une mesure d'administration intérieure que dans une séparation politique* (1). En outre, le protocole n° 8, spécialement consacré à la Bosnie et à l'Herzégovine, est plein d'indications très précises qui ne laissent aucun doute sur ce que le congrès de Berlin a voulu dire exactement dans l'article 25 (2). Nous y trouvons la déclaration de lord Beaconsfield disant que la *sauvegarde des droits du sultan comme souverain* doit rester une des bases principales de la paix. Les paroles du premier plénipotentiaire de France sont aussi très importantes ; il considère l'intervention du gouvernement de l'Autriche-Hongrie *comme une mesure de police européenne*. Là, où une puissance intervient pour rétablir l'ordre, au nom général de l'Europe, il n'est pas possible d'affirmer qu'on lui a transmis en *pleine souveraineté* la province dans laquelle elle ne remplit pourtant qu'une fonction de police européenne. Andrassy a dit lui-même que le gouvernement austro-hongrois consent à *se charger de l'occupation et de l'administration* de la Bosnie et de l'Herzégovine (3).

(1) V. Première partie, p. 79.

(2) *Ibid.*, p. 53-61.

(3) *Ibid.*, p. 59.

Nous allons signaler plus particulièrement un dernier argument qui se trouve en contradiction absolue avec les affirmations de Neumann. C'est la déclaration, exempte de toute équivoque, de la Russie dont le représentant tenait à se garantir contre toute interprétation trop large de l'article 25, en annonçant d'une manière catégorique *que son vote s'applique exclusivement aux termes de la motion de lord Salisbury*. La Russie ne voulait donc à aucun prix donner son assentiment à une cession définitive de la Bosnie et de l'Herzégovine à l'Autriche-Hongrie, et elle a tenu à le faire entendre, pour qu'on ne pût lui prêter des intentions qu'elle n'avait point, et en même temps pour prévenir toute interprétation tendancieuse de l'article 25 comme nous en avons déjà, en effet, remarqué des vellétés chez certains publicistes. C'est pourquoi le plénipotentiaire de la Russie a appuyé sur cette condition, que les termes employés doivent être *strictement* interprétés, à savoir, qu'ils ne reconnaissent à l'Autriche-Hongrie rien de plus que l'occupation et l'administration.

Enfin, quelle serait la raison d'être du dernier alinéa de l'article 2, si l'intention positive des puissances signataires avait été de transférer à l'Autriche-Hongrie la *pleine souveraineté* sur la Bosnie et l'Herzégovine ? L'article 25 se termine ainsi : *A cet effet, les gouvernements d'Autriche et de Turquie se réservent de s'entendre sur les détails*. On a donc voulu stipuler la condition d'une entente préalable entre les deux États, afin qu'ils pussent régler tous les détails de l'occupation. Si on avait eu l'intention réelle de céder définitivement la Bosnie et l'Herzégovine à l'Autriche-Hongrie, pourquoi aurait-on stipulé l'intervention de cette entente entre la

Porte et l'Autriche-Hongrie ? Le seul fait d'avoir réservé pour la Turquie le droit de régler, de concert avec les plénipotentiaires de l'Autriche-Hongrie, les divers détails de l'occupation, prouve qu'on n'a jamais eu l'intention d'enlever à la Turquie tous ses droits sur ses deux provinces. Il est vrai que Neumann explique cela encore d'une autre façon. Il a vu que l'alinéa final de l'article 25 était un témoignage matériel des plus probants contre son assertion. Et il a commencé d'abord par dire que la quatrième proposition de l'article 25 du traité de Berlin commençant par les mots à *cet effet*, ne peut avoir trait qu'au district de Novi-Bazar, et qu'elle n'a pas le moindre rapport avec la Bosnie et l'Herzégovine ; il a ajouté même que, si un alinéa spécial est consacré à cette quatrième proposition laquelle « appartient, sans aucun doute, uniquement au troisième alinéa », la faute en est à « un copiste maladroit » (2). Aussitôt après que la convention entre la Turquie et l'Autriche-Hongrie fut conclue, Neumann a envoyé une seconde lettre à la *Revue de droit international*, dans laquelle il persiste avec tenacité dans sa première déclaration, considérant que « la Convention austro-turque ne concerne absolument en rien la Bosnie et l'Herzégovine ni le fait accompli de l'occupation de ces deux provinces, exécutée par nous conformément à notre *mandat* et, en outre, indépendamment de tout mandat, *en vertu de notre droit de défense personnelle*... (2) ».

En définitive, dans la thèse qu'il soutient, Neumann

(1) Neumann, *loc. cit.*, p. 40.

(2) *Ibid.*, p. 43.

confond deux choses distinctes : la volonté expresse et formelle des puissances contractantes, exprimée dans l'article 25, d'une part, et les considérations d'intérêt politique qui ont poussé l'Autriche-Hongrie à accepter le mandat d'occuper la Bosnie et l'Herzégovine, d'autre part. Il est évident qu'entre ces deux éléments le premier seulement a de l'importance au point de vue du droit et doit être pris en considération, tandis que le second, d'ordre essentiellement politique, ne peut avoir de valeur qu'au point de vue exclusivement austro-hongrois. L'idée poursuivie par les puissances signataires dans la confection de l'article 25 — ce dont il n'est pas permis de douter un seul instant — était d'assurer la paix de l'Europe, en rétablissant l'ordre en Bosnie et en Herzégovine, et de prévenir le retour éventuel des circonstances qui avaient provoqué la guerre russo-turque. A cet effet, l'autorisation fut donnée à l'Autriche-Hongrie d'occuper et d'administrer ces deux provinces. Il n'y a, par conséquent, aucune corrélation entre l'intention manifestée collectivement par les grandes puissances et la *conviction* dissimulée par certaines d'entre elles, suivant laquelle l'Autriche-Hongrie serait assez habile, à moins de complications extraordinaires et imprévues, pour employer son mandat de façon à conserver pour toujours les deux provinces. Or, Neumann confond ces considérations purement pratiques et politiques avec les intentions explicites du Congrès de Berlin, insérées dans l'article 25. Ces considérations que l'on ne peut, d'ailleurs, que supposer et deviner peuvent être d'un concours précieux pour la compréhension des événements et de divers compromis, mais

elles ne peuvent pas servir de base pour l'appréciation juridique de l'état récemment créé (1).

IV

L'ensemble des dispositions de l'article 25 ne peut être compris que comme un *mandat* conféré à l'Autriche-Hongrie par le Congrès de Berlin. Ceci résulte de toutes les déclarations faites au cours de la discussion concernant la Bosnie et l'Herzégovine. Cette qualification de mandat, adoptée par les représentants de toutes les grandes puissances à l'égard du rôle décerné à l'Autriche-Hongrie en Orient, serait absolument impropre à désigner une autre opération juridique qui eût consisté dans la cession définitive de la Bosnie et de l'Herzégovine à l'Autriche-Hongrie. La différence considérable qui existe, au point de vue du droit, entre un mandat et une cession, ne saurait donner lieu à aucun euphémisme juridique, malgré l'opinion de Neumann. Les hommes d'État, qui décidaient au Congrès de Berlin, ne pouvaient certainement pas revêtir dans la forme du mandat une cession définitive, sans se rendre coupables envers la précision des notions juridiques. Si l'on avait eu en vue l'extension du territoire de l'Autriche-Hongrie, on aurait pu l'indiquer par un terme approprié à

(1) Il est visible que les deux lettres relatives à l'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine par l'Autriche-Hongrie, adressées par Neumann à la *Revue de droit international* (t. XI, 1879, p. 38), sont inspirées par des motifs purement politiques et rédigées dans un esprit tendancieux. Après avoir lu ces deux épîtres, on se sent considérablement refroidi devant la partialité manifeste d'un savant tel que Neumann. Ces procédés sont regrettables au point de vue de la science.

cette circonstance, on l'aurait sûrement désignée comme une *cession* forcée. Quant à présent, on ignore encore en droit international qu'un simple mandat puisse constituer un mode d'acquisition territoriale. Si les puissances avaient eu réellement l'intention de régler une question d'intérêt exclusivement austro-hongrois, il aurait été superflu, d'après les principes juridiques bien connus, de parler d'un mandat quelconque. En ce cas on aurait choisi les expressions propres et rigoureusement déterminées dans leur nature et leurs effets juridiques, comme on l'a fait à propos de la *cession consentie* par la Turquie des territoires d'Ardahan, Kars et Batoum à la Russie (art. 58 du traité de Berlin), d'une portion du territoire de la Bessarabie *retrocédée* encore à la Russie, de la part de la Roumanie (art. 45), et de la commune de Spizza *incorporée* à la Dalmatie (art. 29). On remarque que, dans aucun de ces cas, on n'a employé les mots *occupation* et *administration* ou *mandat*.

Expliquer le mandat accordé à l'Autriche-Hongrie, ainsi que le fait Neumann, comme une forme déguisée d'une cession définitive du territoire de la Bosnie et de l'Herzégovine à cette puissance, et attribuer ce fait à une dissimulation de la part des grandes puissances, ce procédé constitue à notre avis une manière de voir complètement erronée. Toute éventualité d'une pareille supposition est exclue clairement par l'article 25, et surtout par la situation réservée par cet article à la Turquie, de même que par la déclaration de la Russie qui ne permet que l'interprétation la plus rigoureuse des termes stipulés. Or, on ne peut considérer l'article 25 du traité de Berlin que comme un *mandat* donné au gouvernement de l'Autriche-Hongrie afin d'occuper

et d'administrer les deux provinces turques, dans un but de pacification (1).

Il ne faut pas croire que l'objet dudit mandat soit complètement élucidé par le maigre texte de l'article 25. La façon dont cet article est composé et rédigé ne nous indique pas le but et les conditions inhérentes à l'exécution du mandat. L'article 25 a omis de nous renseigner sur ces points. La forme que le mandat de l'Autriche-Hongrie y a reçue est très imparfaite. Le but même du mandat n'y est pas énoncé ; il n'y est fait mention que des moyens de son exécution, mais on a oublié d'y ajouter aussi quelques dispositions complémentaires, relatives à la durée et aux formes des mesures édictées par l'article 25. C'est pourquoi il n'est point permis d'isoler l'article 25 de l'ensemble des débats qui ont eu lieu au Congrès de Berlin, à cet effet, et dont il tire son origine. C'est dans ces débats mêmes qu'il faut aller chercher la lumière impartiale et authentique susceptible de nous éclairer sur l'intention positive des grandes puissances, qui a trouvé son expression dans les dispositions de l'article 25.

V

Si, par conséquent, on replace l'article 25 dans le cadre des débats du 29 juin 1878 qui ont présidé à sa confection, et si l'on essaie de saisir ainsi son esprit et sa véritable signification, on verra qu'il n'existe aucun lien de droit constitutionnel entre l'Autriche-Hongrie d'une part et la Bosnie et l'Herzégovine d'autre part. Les conclusions qui s'en dégagent sont les suivantes :

(1) V. Schneller, *op. cit.*, § 12, p. 83.

1. Le lien qui rattache les provinces ottomanes de Bosnie et d'Herzégovine à la monarchie austro-hongroise est d'origine et de nature purement internationales ; il ne possède aucun caractère constitutionnel. En d'autres termes, la Bosnie et l'Herzégovine ne se trouvent vis-à-vis de l'Autriche-Hongrie ni en état d'annexion territoriale, ni en état d'union organique. L'article 25, œuvre collective de l'Europe, n'a changé provisoirement que la situation de ces provinces en droit international, mais il n'entendait point modifier par cela même la constitution territoriale de l'Autriche-Hongrie ni établir un lien de droit public quelconque entre celle-ci et les deux provinces ottomanes.

2. L'article 25 n'a conféré à l'Autriche-Hongrie qu'une sorte de *mandat* international concernant la Bosnie et l'Herzégovine. Puisque cet article ne fait aucune allusion à la *cession* ou à l'*incorporation*, il ne saurait être question d'aucune façon d'un rapport organique constitutionnel entre les deux parties.

3. La pacification des deux provinces et l'organisation de rapports stables à l'intérieur était sans doute le *but* principal du mandat, — l'occupation et l'administration les moyens les plus sûrs pour le remplir. Mais quelles seraient les conséquences juridiques, si l'Autriche-Hongrie se montrait impuissante à rétablir l'ordre et à fonder des relations régulières dans ces provinces ? Il est hors de doute que ce fait signifierait pour l'Autriche-Hongrie l'inexécution de son mandat, et cela même dans le cas où elle continuerait à user de ses moyens d'occupation et d'administration (1). D'après les règles géné-

(1) Cf. Schneller, *loc. cit.*

rales du droit, le mandant peut toujours révoquer son mandat, et à plus forte raison en cas d'inexécution de celui-ci par le mandataire. Or, la pacification — moyennant le rétablissement de rapports normaux et stables — devant être considérée comme *conditio sine qua non*, il s'ensuit que les grandes puissances auraient la faculté de retirer le mandat consenti à l'Autriche, au cas où celle-ci n'aurait pas réussi à accomplir les obligations qui lui incombent, et de chercher un autre moyen pour le faire exécuter (1).

4. Ce mandat est un mandat *spécial*, ayant pour objet une affaire déterminée, *mandatum unius rei*, à savoir, de pacifier les provinces de Bosnie et d'Herzégovine. Dans ce cas les pouvoirs du mandataire sont limités par l'objet même du mandat.

Normalement, le mandat prend fin par l'accomplissement de l'acte que devait faire le mandataire. Par conséquent, le mandat austro-hongrois est, comme tous les mandats, *provisoire*. Quoique le traité de Berlin n'ait assigné aucune limite à l'occupation et à l'administration de la Bosnie et de l'Herzégovine par l'Autriche-Hongrie, il n'est pas difficile de comprendre que cette limite est sous-entendue dans l'objet même du mandat, et qu'il n'était pas pratiquement possible de la préciser davantage. Le temps nécessaire à l'avènement de la pacification et à l'établissement de relations stables et régulières constitue la limite fixée implicitement à la durée du mandat même. Ainsi, quoique le terme (*dies*) apposé au mandat de l'Autriche-Hongrie ne soit pas un terme exprès, il existe néanmoins, car il faut

(1) V. F. de Martens, *Traité de droit international*, t. I, p. 478.

noter que le terme, bien que consistant dans un événement certain, peut être incertain, *dies incertus*, en ce sens que la date à laquelle arrivera cet événement est inconnue (1).

5. Le *mode d'exécution* du mandat a été déterminé, au début de l'article 25, dans les termes suivants : « Les provinces de Bosnie et d'Herzégovine seront *occupées et administrées* par l'Autriche-Hongrie. »

L'*occupation* et l'*administration* constituent par conséquent deux formes précises dans lesquelles le mandat devait être exécuté. Dans le chapitre suivant, nous allons étudier ces deux parties du mandat austro-hongrois dans leur application pratique.

(1) V. G. May, *Eléments de droit romain*, t. II, n° 383.

CHAPITRE II

NOUVEAU RÉGIME.

A. *Occupation* : I. Entrée des troupes austro-hongroises. Proclamation aux habitants de la Bosnie et de l'Herzégovine. Résistance du peuple. Novi-Bazar reste entre les mains des insurgés. — II. Adresse à l'empereur d'Autriche, votée par le Parlement de Vienne. Explications du comte Andrassy devant la commission du budget aux délégations autrichiennes. Déclaration de Stremayr. — III. La nature et les effets de l'occupation austro-hongroise au point de vue juridique. — B. *Administration* : IV. Déclaration du ministère commun, en date du 19 janvier 1880. — 1. Création du « gouvernement du pays » (« Landesregierung »). Division administrative des provinces de Bosnie et d'Herzégovine. 2. Règlement provisoire de la question agraire. 3. Loi monétaire. 4. Circulaire concernant les passeports. 5. Loi pénale. 6. Loi douanière. — V. 7. Loi sur l'administration de la Bosnie et de l'Herzégovine. — VI. 8. Concordat conclu avec le patriarche œcuménique de Constantinople. 9. Décret concernant les décorations étrangères. — VII. 10. Suppression du régime des capitulations. 11. Application de la loi militaire. 12. Traité conclu, le 13 juin 1881, entre l'Allemagne et l'Autriche, relatif à la légalisation des actes publics. — VIII. 13. Diverses codifications. 14. Loi sur les immeubles. — IX. Système fiscal, dîme et autres impôts. — X. Deux répertoires officiels. — *Memorandum* du peuple serbe de Bosnie et d'Herzégovine, adressé à l'empereur d'Autriche, le 7 décembre 1896. Situation économique de la Bosnie et de l'Herzégovine. Critique de la législation agraire. — Que faut-il entendre par « l'administration » ?.

Pour couper court à l'anarchie qui régnait en Bosnie et en Herzégovine, au moment de la dernière guerre

russo-turque, l'Europe avait jugé qu'il fallait recourir au moyen d'une intervention effective, et à cet effet elle a chargé l'Autriche-Hongrie d'occuper et d'administrer la Bosnie et l'Herzégovine. Il faut donc considérer l'occupation comme la première démarche faite en vue de pacifier ces provinces. Mais la Bosnie et l'Herzégovine une fois occupées, il était indispensable d'entreprendre ensuite les travaux d'organisation intérieure de ces deux provinces afin d'y créer un état stable, de nature à prévenir le retour des complications d'autrefois. Pour cela, il fallait tout d'abord procéder à une prompte organisation administrative et judiciaire, et surtout trouver une solution pratique et satisfaisante de la *question agraire*, en d'autres termes, fixer sur une base plus juste et plus moderne les rapports juridiques des propriétaires fonciers (*agas*) avec leurs fermiers (*kmètes*). Ce dernier point était d'une gravité exceptionnelle, car il faut remarquer que la question agraire a été de tout temps cause des événements les plus graves. De même, la situation anormale de la Bosnie et de l'Herzégovine avant l'occupation était due en majeure partie à un état agraire particulier à ces pays. Les dissidences religieuses existant dans la population ne pouvaient qu'aggraver la situation générale. Du reste, Andrassy a dit au congrès (protocole n° 8) que la question agraire était la principale source des secousses périodiques qui ont agité la Bosnie et l'Herzégovine, en ajoutant en même temps que la Turquie ne serait pas en mesure de régler cette question, « problème qu'un pouvoir fort et impartial seul peut résoudre dans un pays, où toute la propriété foncière se trouve dans les mains des musulmans pendant que les

chrétiens laboureurs ou fermiers forment la majorité des habitants » (1).

Or, l'intervention de l'Autriche ne se justifiait que par l'impuissance de la Porte à pacifier la Bosnie et l'Herzégovine et à réaliser les réformes longtemps promises. En acceptant le mandat d'occuper et d'administrer les provinces de Bosnie et d'Herzégovine, cette puissance s'est chargée *ipso facto* de faire disparaître l'antagonisme qui de temps à autre éclatait entre les individus de même race, mais de religion différente, et surtout de résoudre la question agraire.

Nous allons maintenant examiner toutes ces propositions dans leur ordre chronologique, en nous occupant en premier lieu de l'*occupation*, ensuite de l'*administration* de l'Autriche-Hongrie en Bosnie et en Herzégovine.

A. — Occupation.

I

Il était tout naturel que l'occupation dût s'effectuer sans retard. Dans cette intention les troupes furent mobilisées et massées dès le 22 juillet 1878, et le 24 du même mois le gouvernement de Vienne entra en pourparlers avec la Porte, dans l'espoir d'obtenir son concours pour faciliter l'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine. Mais d'une part, la diplomatie turque, suivant son habitude, ayant traîné en longueur les négociations en laissant planer le doute sur ses intentions,

(1) V. *Première partie*, p. 55.

et d'autre part, Andrassy refusant d'accepter les conditions turques, l'ordre fut indirectement donné à l'armée — après la notification de la ratification du traité de Berlin par les puissances signataires — de pénétrer en Bosnie et en Herzégovine et d'occuper ces deux provinces.

Le baron Philipovitch fut chargé du commandement général des quatre divisions qui devaient opérer en Bosnie. Ce choix était motivé par des raisons très politiques. La famille de ce général est originaire de Bosnie, et lui-même, né en Croatie, était le mieux placé, par son origine et par sa connaissance de la langue serbe, pour mener l'entreprise de l'occupation à bonne fin. Le général Philipovitch comprit, aux nouvelles qui lui parvenaient sur les préparatifs de résistance nationale en Bosnie et en Herzégovine, que les 72.000 hommes dont il disposait ne seraient pas suffisants pour venir à bout de l'insurrection. Mais la situation devenait de plus en plus critique ; il résolut d'agir sans retard, et il déploya immédiatement ses troupes le long de sa base d'opérations, la Save. L'objectif était Saraïévo, capitale de la Bosnie. La veille, le 28, il avait déjà adressé une proclamation aux habitants de la Bosnie et de l'Herzégovine, en ces termes (1) :

« Les troupes de l'empereur d'Autriche et roi de Hongrie sont sur le point de franchir les frontières de votre pays. Elles ne viennent pas en ennemies, pour s'emparer de force de votre territoire.

« Elles viennent en amies, pour mettre un terme aux maux qui, depuis une série d'années, troublent non

(1) Samwer, *Nouv. rec. gén.*, 2^e série, t. V, p. 502.

seulement la Bosnie et l'Herzégovine, mais aussi les pays limitrophes.

« L'empereur et roi a appris avec douleur que la guerre civile désole ce beau pays ; que les habitants d'une même province luttent entre eux les armes à la main ; que le commerce et le travail sont suspendus ; qu'on enlève vos troupeaux ; que vos champs restent sans culture ; et que la misère a envahi la ville et la campagne.

« De grands et cruels événements ont privé *votre gouvernement* de la faculté de rétablir parmi vous d'une manière durable le calme et l'union sur lesquels repose le bien-être des peuples.

« L'empereur et roi ne pouvait pas rester plus longtemps témoin impassible de la violence et de la discorde qui régnaient dans le voisinage de ses provinces, non plus que de la disette et de la misère qui frappaient à la porte de ses États.

« Il a appelé l'attention des États européens sur votre situation, et il a été décidé unanimement dans le conseil des peuples que l'Autriche-Hongrie vous rendrait le calme et la prospérité dont vous êtes privés depuis si longtemps.

« *Sa Majesté le Sultan*, animé du désir de pourvoir à votre bien-être, *s'est décidé à vous confier à la protection de son puissant ami l'empereur et roi.*

« Les troupes impériales et royales vont donc entrer parmi vous. Elles ne vous portent pas la guerre ; elles viennent, au contraire, vous rendre la paix.

« Nos armes seront pour chacun de vous un appui, et pour personne un instrument d'oppression.

« L'empereur et roi a ordonné que tous les enfants de ce pays jouissent des mêmes droits devant la loi ; que

tous reçoivent protection pour leur vie, leur croyance et leurs biens.

« Vos lois et vos institutions ne seront point modifiées arbitrairement ; vos mœurs et vos coutumes seront respectées. Aucun changement ne sera introduit sans qu'on ait au préalable réfléchi mûrement à vos besoins.

« Les anciennes lois resteront en vigueur aussi longtemps qu'on n'en aura pas créé de nouvelles. On attend de la part de toutes les autorités, tant civiles que religieuses, qu'elles maintiennent l'ordre et secondent le gouvernement.

« Les revenus de ce pays seront *exclusivement* employés à subvenir aux besoins du pays lui-même.

« Les impôts arriérés des dernières années ne seront pas recouvrés.

« Les troupes de l'empereur et roi n'opprimeront point le pays, et ne lui seront point à charge. Elles paieront argent comptant tout ce qu'elles demanderont aux habitants.

« L'empereur et roi est instruit de vos plaintes et désire votre bien-être.

« Des peuples nombreux vivent unis sous son sceptre puissant, et chacun d'eux parle sa langue. Il règne sur les fidèles de religions diverses, et chacun professe librement sa croyance.

« Habitants de la Bosnie et de l'Herzévovine !

« Rangez-vous avec confiance sous la *protection* du glorieux étendard de l'Autriche-Hongrie.

« Recevez nos soldats en amis ; obéissez aux autorités ; reprenez vos travaux, et vous obtiendrez protection pour le fruit de votre labour. »

Prévenue de l'inquiétante agitation qui gagnait les

esprits, l'Autriche tenait à rassurer les musulmans, en garantissant la propriété dont les begs étaient avant tout soucieux et la liberté du culte afin de réduire à néant les excitations des prêtres. Enfin, après une longue inaction, la Porte déclara qu'aux termes du traité de Berlin, l'armée autrichienne devait entrer en Bosnie et en Herzégovine, mais que *les points à occuper ne pouvaient être indiqués exactement*. En même temps elle refusa les renforts que le comité insurrectionnel avait demandés. Mais le télégramme qui contenait ces instructions adressées au gouverneur de Bosnie ne fut pas communiqué à la population.

Dès que la nouvelle de l'occupation fut officiellement annoncée par le consul d'Autriche-Hongrie, un grand nombre de begs, ayant leur situation à ménager, gardèrent la neutralité ; mais la masse du peuple des campagnes se souleva, et un comité insurrectionnel s'installa à Saraiëvo. L'insurrection se ralluma en Bosnie. Toute la Possavina était soulevée. Les occupants furent réduits à garder la défensive et ne maintinrent qu'à grand'peine leurs communications avec la Save. Au milieu de ces dangers et pour se prémunir contre une perte éventuelle des territoires occupés, on décida à Vienne encore une autre mobilisation de sept divisions (80.000 hommes), et au commencement de septembre les nouvelles troupes entrèrent en Bosnie. Dans la Kraïna, la résistance fut des plus fortes. La situation n'était pas moins dangereuse du côté de la frontière serbe. Les Serbes avaient déjà donné asile à un grand nombre de musulmans et faisaient des vœux pour le succès de l'insurrection ; mais par respect pour les décisions du congrès de Berlin, ils ne pouvaient en aucune

manière prêter la main à leurs frères voisins. Mais c'est surtout en Herzégovine que la résistance de la part du peuple fut des plus opiniâtres.

L'occupation ne fut terminée que vers la fin de septembre, après deux mois de lutte sanglante avec les insurgés (1). Toutefois Novi-Bazar, point stratégique le plus important, resta encore quelque temps entre les mains de « très-fidèles insurgés de S. M. le Sultan ». Pour l'occupation des points très élevés de ce Sandjak (8-14 septembre 1879), toutes les précautions nécessaires pour éviter un conflit furent prises. On voulait désormais éviter les pertes déjà très considérables, éprouvées par l'armée occupante, afin de ne pas envenimer davantage la surexcitation provoquée en Autriche-Hongrie par le fait de l'occupation.

II

L'intervention effective de l'Autriche dans les affaires d'Orient avait suscité de graves questions politiques qui agitérent la session de 1878-1879 du Reichsrath autrichien. Le Parlement de Vienne était animé d'un esprit tout à fait hostile envers l'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine. L'adresse à l'empereur, votée par la majorité constitutionnelle, se terminait par ces mots : « Que Votre Majesté daigne prendre connaissance du trouble profond qui a saisi les populations de l'Autri-

(1) L'état-major austro-hongrois a publié le compte rendu des opérations militaires pour l'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine : *Die Occupation Bosniens und der Hercegovina durch K. K. Truppen im Jahre 1878*, Vienne 1879-1880. — V. aussi Marbeau, *La Bosnie*, etc., p. 33-43.

che, en voyant le sort de l'Empire engagé dans des *voies dangereuses, sans que la représentation constitutionnelle du pays ait été consultée* (1) ».

Il faut encore noter une déclaration du comte Andrassy, qui date de cette époque et qui est très significative au point de vue des rapports que nous étudions. Dans les derniers jours du mois de novembre une interpellation fut adressée au gouvernement par la *commission du budget* des Délégations autrichiennes, dans laquelle on demandait des explications sur la durée de l'occupation, sur l'éventualité d'une annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine, et sur les lenteurs apportées à la conclusion de l'arrangement avec la Porte (2). Dans une réponse, d'ailleurs bien réfléchie, en date du 1^{er} décembre, Andrassy a exposé sa manière d'envisager les choses de la façon suivante : *l'occupation a à durer et durera tant qu'elle n'aura pas atteint le but qui lui est assigné par l'Europe et jusqu'à ce que les dangers n'aient pas disparu ; tant que la Turquie n'aura pas compensé les sacrifices éprouvés et jusqu'à ce qu'elle n'aura pas fourni une garantie certaine que l'état créé ne serait pas empiré sous son gouvernement. Si la question d'annexion se présentait, les corps législatifs, de concert avec la couronne, auraient à en délibérer* (3). Quant à la con-

(1) *Annuaire de législation étrangère*, 1879, p. 290.

(2) Cf. Müller, *Politische Geschichte*, année 1878, p. 172.

(3) Il est certain qu'au point de vue du droit international, cette dernière déclaration serait tout au moins incorrecte, et il est probable qu'un homme d'Etat tel que le comte Andrassy l'aurait évitée. On ne peut l'expliquer que par le point de vue auquel le comte Andrassy s'était exclusivement placé, en parlant devant les membres du pouvoir législatif. Il n'avait pris en considération que le droit public de la monarchie austro-hongroise.

vention avec la Porte, elle a été retardée par suite de conditions posées par la Porte au début et qui sont en contradiction avec le traité de Berlin.

Il faut encore mentionner à cette place la déclaration de Stremayr, ayant succédé à Auersperg dans la présidence du conseil des ministres. Dans la séance du 18 février 1879, le nouveau président du cabinet de Vienne avait esquissé devant la Chambre des députés le programme du nouveau ministère : en ce qui concerne la politique étrangère, et notamment les affaires d'Orient, il déclara *qu'il se renfermerait strictement dans l'exécution du traité de Berlin* (1).

III

Le gouvernement austro-hongrois, après avoir pris possession de la Bosnie et de l'Herzégovine, a-t-il pu émettre la prétention de considérer ces deux terres comme siennes ? Cette prétention aurait-elle été légitime au point de vue du droit des gens ? En d'autres mots, quels sont les effets juridiques de l'*occupation* ?

On entend d'ordinaire par l'occupation (*occupatio*) en droit international, la prise de possession d'une terre n'appartenant à aucun Etat (2). L'occupation est donc un mode originaire d'acquisition des territoires. Prise dans cette acception du mot, elle peut servir à un Etat de moyen pour acquérir le domaine international ; mais en revanche, elle ne peut être pour aucun Etat la cause de perte du domaine international. En effet, on ne peut

(1) *Annuaire de législation étrangère*, 1879, p. 291.

(2) Cf. F. de Martens, *Traité de droit international*, t. I, p. 461.

acquérir la propriété internationale en vertu de l'occupation que sur des terres n'appartenant à personne. C'est une condition *sine qua non*, et en vertu de laquelle toute occupation pour être valable doit porter sur une *res nullius*.

Or, dans notre cas, il ne peut guère être question d'un territoire abandonné ou sans souverain reconnu, ni par conséquent du véritable droit d'occupation. Il est évident qu'il ne s'agit point, en ce qui concerne l'occupation des deux provinces ottomanes par l'Autriche-Hongrie, de l'occupation considérée dans son acception la plus ordinaire.

L'Autriche-Hongrie, en effet, n'a été autorisée par l'Europe et par la Porte qu'à une simple *occupation militaire*, non dans son intérêt, mais dans l'intérêt général ainsi que dans l'intérêt de la Turquie, afin d'étouffer l'insurrection et de rétablir l'ordre dans une partie de l'empire ottoman épuisé et incapable de le faire lui-même. Pour remplir son mandat en Bosnie et en Herzégovine, l'Autriche avait évidemment besoin de se mettre en possession de ces provinces. La prise de cette possession ne pouvait s'effectuer que *via militari*.

Il ne s'agit, dans l'article 25 du traité de Berlin, que d'une occupation militaire. Or tout le monde sait que, selon les lois de la guerre, l'occupation militaire d'un pays par un belligérant ne prive point définitivement le vaincu de sa souveraineté. Seulement, comme cette souveraineté ne saurait être exercée par le vaincu durant l'occupation, le vainqueur, c'est-à-dire l'occupant, en acquiert l'exercice en tant que celui-ci lui est nécessaire pour la possession matérielle du territoire occupé par ses troupes. En d'autres termes, sans en être sou-

verain de droit, il a l'*administration provisoire* du territoire occupé afin d'y empêcher l'anarchie (1).

Quoique cette hypothèse ne soit pas absolument identique avec celle de la Bosnie et de l'Herzégovine, il n'y a pourtant aucune raison à ce qu'on n'applique les mêmes conclusions à l'occupation de ces provinces par l'Autriche-Hongrie. Par cette occupation l'Autriche-Hongrie a acquis la *possession provisoire* indispensable pour l'exercice de son administration dans les deux provinces occupées par ses troupes en vertu de son mandat ; mais elle n'a pu guère acquérir par ce moyen le droit de souveraineté même de la Bosnie et de l'Herzégovine. Ainsi, en ce qui concerne la nature et les effets juridiques de l'occupation énoncée par l'article 25 du traité de Berlin, nous nous trouvons plus ou moins en présence d'une occupation militaire en cas de guerre, ne comportant qu'un droit de possession et d'administration provisoire. Ce qui nous confirme dans cette idée, c'est que les puissances signataires du traité de Berlin ont tenu à préciser les effets juridiques de l'occupation confiée aux soins de l'Autriche-Hongrie, en déclarant nettement que la Bosnie et l'Herzégovine seront *occupées et administrées* par l'Autriche-Hongrie, rien de plus. Ceci ressort des termes exprès de l'article 25 d'autant plus

(1) V. Bluntschli, *Droit international codifié*, art. 540 et suiv. — Heffter, *Le droit intern. de l'Europe*, § 131. — Esperson, *L'Angleterre et les Capitulations dans l'île de Chypre* (*Revue de droit international*, 1878, t. X, p. 589). — D'après le projet de la Déclaration internationale de Bruxelles de 1874 sur les lois et coutumes de la guerre (art. 2), l'occupation militaire d'un territoire suspend l'autorité du pouvoir légal, laquelle passe *de fait* entre les mains de l'occupant, qui prendra toutes les mesures en son pouvoir en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publique.

que le mot « administrées » est là en quelque sorte superflu, étant donné que le mot « occupées » aurait suffi pour montrer qu'il ne s'agissait dans la pensée des grandes puissances que d'une occupation militaire, conférant seulement une possession et une administration provisoire. Mais dans le désir d'éviter toute équivoque, les puissances signataires du traité de Berlin avaient placé les deux mots, l'un à côté de l'autre, pour paraître plus claires et plus précises.

Peut-être pourrait-on nous reprocher de nous étendre trop sur un point qui cependant paraît bien évident.

Nous avons tenu pourtant à définir rigoureusement le sens dans lequel le mot « occupées » est employé dans l'article 25 du traité de Berlin. Ceci était indispensable pour la connaissance exacte des rapports juridiques positifs engendrés par l'article 25 ; ensuite nous avons voulu éviter toute confusion entre le fait de l'occupation et d'autres procédés internationaux qui lui ressemblent, comme le droit d'occupation véritable, la conquête, etc. Certains auteurs de grande renommée cependant ont commis ces inexactitudes. Rivier, par exemple, en essayant d'établir une distinction artificielle entre la convention austro-turque du 21 avril 1879 et la convention anglo-turque relative à l'île de Chypre, a dit : « La comparaison pèche par la base puisque la Grande-Bretagne n'a pas fait précéder sa convention d'une *conquête* opérée à grands frais, au prix du sang de plusieurs milliers de braves soldats, d'une *conquête* qui se trouve maintenant, grâce à la convention, avoir été parfaitement superflue, inutile (1) ». Nous aurons l'oc-

(1) Alph. Rivier, *Note additionnelle aux lettres de M. Neumann sur la Bosnie et l'Herzégovine* (R.D.I., t. XI, p. 144).

casion de revenir plus tard sur ces observations ; disons seulement que l'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine par l'Autriche-Hongrie ne pouvait point avoir le caractère d'une conquête en droit international, puisque les forces armées de la Porte n'y étaient pas engagées. Ce n'était pas non plus l'occupation dans le sens exact du mot, précédée d'une conquête, comme, par exemple, le Dahomey a été conquis par la France, et comme cela se pratique hors d'Europe, à l'égard de certaines populations qui n'ont pas de souverains reconnus en droit international, mais qui résistent tellement que c'est souvent une véritable conquête de les occuper. La Bosnie et l'Herzégovine sont loin d'être dans le même cas, elles ne constituent pas une *res nullius* en droit des gens ; elles appartiennent à un souverain reconnu plusieurs fois par l'Europe.

B. — Administration.

IV

En prenant possession des provinces de Bosnie et d'Herzégovine, l'Autriche-Hongrie avait exécuté le premier terme de son mandat tel qu'il a été formulé dans l'article 25. Il lui restait maintenant à accomplir la tâche administrative, tâche peut-être encore plus lourde que celle de l'occupation. L'Autriche-Hongrie avait commencé à l'organiser dès le début de l'occupation, mais elle avait dans ce domaine encore de nombreux problèmes très graves à résoudre. Il fallait pourtant qu'elle prouvât à l'Europe que l'œuvre de pacification

qui lui fut confiée s'opèrerait progressivement, et que son administration améliorerait le sort des chrétiens tout en respectant les droits des musulmans et la liberté religieuse et nationale de tous.

L'ensemble de l'œuvre administrative en Bosnie et dans l'Herzégovine, après l'occupation, peut se diviser en deux périodes : 1^o Depuis l'occupation jusqu'à la fin de mai 1882, période de transition et d'organisation provisoire ; 2^o A partir du mois de juin 1882 jusqu'à l'organisation définitive de l'administration générale des provinces occupées (1). Pour indiquer d'avance comment ce travail allait s'accomplir, notons une déclaration, du 19 janvier 1880, des ministres de l'Autriche-Hongrie — des affaires étrangères, des finances et de la guerre — répondant aux questions posées par les membres de la Délégation hongroise : que toutes les fois qu'il avait été possible de maintenir l'état de choses établi par les Turcs, le gouvernement avait tenu à ne rien innover (2).

A présent, nous exposerons sommairement les principaux faits de l'organisation administrative et judiciaire, accomplis par l'Autriche-Hongrie en Bosnie et en Herzégovine, d'après leur ordre chronologique.

1. Comme on ne pouvait, ni en droit ni en fait, assimiler ces deux provinces à celles de l'Autriche-Hongrie, et que le *régime militaire* eût retardé le rétablissement de l'état normal, on a créé pour la Bosnie et l'Herzégovine un régime particulier, avec un mécanisme administratif et un budget spécial.

(1) V. Eichler, *Das Justizwesen Bosniens und der Hercegovina*, p. 105-344, Vienne, 1889.

(2) V. Marbeau, *La Bosnie depuis l'occupation austro-hongroise*, p. 54.

En suite d'une ordonnance impériale du 16 septembre 1878, la direction de l'administration *provisoire* de la Bosnie et de l'Herzégovine fut confiée au ministère commun de Vienne. Ce fut le premier pas vers le rétablissement d'une *administration civile* dans les provinces occupées.

Déjà dès le 1^{er} janvier 1879, l'institution du « *Gouvernement du pays* », créée spécialement pour la Bosnie et l'Herzégovine, entra en vigueur, conformément au décret impérial du 29 octobre 1878 (1). Ce gouvernement se composait des trois sections : une pour l'administration intérieure, une pour la justice et une pour les finances (art. 10). Les trois sections étaient placées sous l'autorité directe du ministère commun. Au sommet de l'administration civile se trouvait le chef du gouvernement provincial, soumis également au ministère commun ; il dirigeait les travaux de l'administration locale et distribuait les ordres à l'intérieur (2). Une commission spéciale (3) fut encore ajoutée, comme organe consultatif du ministère commun pour toutes les affaires importantes concernant les pays occupés (art. 7).

Certaines modifications furent introduites ensuite dans l'administration supérieure des deux provinces ;

(1) V. *Sammlung der für Bosnien und die Hercegovina erlassenen Gesetze, Verordnungen und Normalweisungen*, Vienne, 1882, t. I, p. 10.

(2) § 1. — « An der Spitze der Civilverwaltung Bosniens und der Hercegovina steht der *Chef der Landesregierung*, welcher dem Ministerium für gemeinsame Angelegenheiten untergeordnet ist.

Er leitet die Geschäftsführung der Landesregierung und bestimmt ihre innere Geschäftsordnung » (*Sammlung*, t. I, p. 10).

(3) « Commission für die Angelegenheiten Bosniens und der Hercegovina » (§ 7).

nous en indiquerons seulement la plus importante. Un décret du 26 février 1879, voulant établir un pouvoir exécutif sûr et énergique, réunit toutes les affaires administratives concernant la Bosnie et l'Herzégovine entre les mains d'un seul des ministres communs : *ministre des finances de l'Empire*.

En ce qui concerne la division administrative des provinces de Bosnie et d'Herzégovine, on conserva les anciennes circonscriptions (*mutessarifliks*, *kaïmakamliks*, *mudriliks*) ; les noms seuls furent changés : 6 départements (*Kreis*), 47 districts (*Bezirk*), 23 sous-préfectures (*Expositur*).

2. La question la plus difficile à résoudre était certainement la *question agraire*. L'Autriche a rendu une *loi agraire* (1) ayant pour but le règlement provisoire de cette question ; mais cette loi n'a modifié au fond que son côté purement administratif. Les obligations de chaque tenancier à l'égard de son propriétaire ne furent point changées. Les rapports fonciers restèrent les mêmes que sous l'ancien régime. C'est l'administration et non le juge qui, d'après la nouvelle loi, règle les différends agraires. En cas de contestation entre kmètes et agas, des juges adjoints (*medchliss*) décident.

Pour régler définitivement la question agraire, l'Autriche attendait que le *cadaastre* fût terminé. Nous y reviendrons ultérieurement, en parlant de la dime et des impôts en général ; disons pour le moment que l'administration n'a pu encore réformer le déplorable système fiscal de l'ancien régime.

(1) *Sammlung*, t. I, p. 507, 511 et 514 (*Règlement de la question agraire*).

3. Notons une circulaire du gouvernement provincial, du 19 janvier 1879 (1), relative à la monnaie d'appoint turque (*altiluks, besluks, kasida*). Ensuite, le 20 décembre 1879 — peu de temps après la conclusion de la convention avec la Turquie — fut publiée une loi décrétant à l'avenir *le cours exclusif des monnaies autrichiennes* (2).

4. La circulaire du ministre du commerce, du 7 avril 1879 (3), concernant la délivrance des passeports aux habitants de la Bosnie et de l'Herzégovine et leur protection à l'étranger, sera exposée et analysée dans le chapitre suivant.

5. Une *loi pénale* (4) fut publiée le 7 juillet 1879. Cette loi est faite d'après la loi militaire en vigueur en Autriche-Hongrie, dont on a emprunté surtout les dispositions autrefois applicables aux confins militaires.

6. Il faut encore mentionner une loi très importante qui est votée par les Chambres (5), 20 octobre 1879, et qui a établi l'*union douanière* entre l'Autriche-Hongrie

(1) « *Circularerlass der Landesregierung in Sarajevo vom 19 Jänner, Nr 553, Fin. 157, betreffend die Annahme türkischer Scheidemünzen* » (*Sammlung*, t. III, 2^e partie, p. 27).

(2) *Oesterr. R. G. Bl.*, 1879, Nr. 136. — *Sammlung*, t. III, 2^e partie, p. 27.

(3) « *Erllass des gemeinsamen Ministeriums vom 7 April 1879, Nr. 801 B. H., betreffend die Passertheilung durch die Missionen und Consulate und die Unterstützung bosnischer Landesangehöriger* » (*Sammlung*, t. I, p. 392).

(4) « *Strafgesetz über Verbrechen und Vergehen für Bosnien und die Hercegovina* » (*Sammlung*, t. II, p. 79).

(5) Voir l'exposé des motifs de cette loi dans les annexes au compte rendu sténographique de la Chambre des députés (n^o 20). La même loi a été votée par le Parlement hongrois.

et les deux provinces (1). Jusqu'à cette époque leurs rapports douaniers ont été régis par le traité de commerce et de navigation entre l'Autriche-Hongrie et la Turquie du 22 mai 1862 et les actes additionnels à ce traité. La nouvelle loi a pour but principal de supprimer les frontières douanières entre la monarchie austro-hongroise et les provinces occupées, en considérant celles-ci comme faisant partie du même territoire douanier (*Zollgebiet*) que l'Autriche-Hongrie. La ligne commune du territoire douanier ainsi élargi est replacée à la ligne-frontière de la Bosnie et de l'Herzégovine, du côté de la Serbie, de la Turquie et du Monténégro (art. 1^{er}). Cette loi règle en outre les principaux rapports commerciaux et industriels des deux provinces avec l'Autriche-Hongrie à d'autres points de vue que celui des douanes. Ainsi elle décide que les brevets d'invention obtenus en Autriche-Hongrie produiront leurs effets en Bosnie et en Herzégovine, que les marques de fabrique ou de commerce, les dessins ou modèles de fabrique, protégés en Autriche-Hongrie, le seront, par cela même, dans les deux provinces.

V

7. L'année d'après (22 février 1880) fut votée et promulguée la loi sur l'*administration de la Bosnie et de l'Herzégovine* (2). Cette loi, dont le but consiste à déter-

(1) « *Gesetz vom 20 December 1879, betreffend die Herstellung eines gemeinsamen Zollverbandes mit Bosnien und der Hereegovina* » (*Sammlung*, t. III, 2^e partie, p. 50).

(2) « *Gesetz vom 22 Februar 1880 betreffend die durch den Berliner Vertrag vom 13 Juli 1878 an Oesterreich-Ungarn übertragene Verwal-*

miner à quelles autorités appartiendra d'administrer ces deux pays, fut présentée déjà en octobre 1879 (1).

Le traité de Berlin et la convention du 21 avril 1879 avaient déterminé, au point de vue des relations internationales, les conditions de l'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine ; mais il restait à fixer, au point de vue du droit constitutionnel de l'Autriche-Hongrie, au point de vue des rapports des deux fractions de la monarchie et du fonctionnement de leurs pouvoirs publics, le *mode d'administration* des deux provinces. Au début, l'administration était dirigée par les autorités militaires, et c'était tout naturel ; plus tard, on créa l'administration civile. Mais dans un pays constitutionnel, où la responsabilité ministérielle existe, il n'était pas possible de tout régler par voie de décrets et d'ordonnances. Il fallait que la situation fût régularisée et réglementée par une loi, et que cette loi fût votée par le Parlement de Vienne ainsi que par celui de Pest, puisqu'il s'agissait d'une entreprise commune aux deux parties de la monarchie austro-hongroise. Cette loi, promulguée le même jour dans les deux capitales, est celle que nous avons mentionnée ci-dessus.

Selon le principe de la loi, posé par les deux premiers articles, l'administration de la Bosnie et de l'Herzégovine est confiée au ministère commun, c'est-à-dire aux ministres des affaires étrangères, de la défense et des finances communes, qui forment, comme on sait,

tung Bosniens und der Hercegovina » (R. G. Bl., Nr. 18. — Sammlung, t. I, p. 8).

(1) V. Ulmann, *sur les lois concernant les rapports juridiques entre l'Autriche-Hongrie d'une part, et la Bosnie et l'Herzégovine d'autre part*, p. 594-594 (R. D. I., t. XIII, 1881).

un cabinet responsable devant les Délégations et distinct des ministères cisleithan et transleithan. Toutefois, la loi réserve aussi une part d'intervention à ces deux derniers ministères et aux Parlements d'Autriche et de Hongrie, lesquels devront « exercer leur influence » (*Einfluss nehmen*) sur l'administration gérée par le ministère commun. On a fait choix d'une expression assez vague, parce qu'il s'agit de relations difficiles à déterminer. Le ministère commun devra se concerter avec les ministères cisleithan et transleithan, mais sans être assujetti à obtenir leur assentiment. Les dispositions de la loi, en ce qui concerne la fixation des principes de l'administration et l'établissement de chemins de fer, ont été plus nettement précisées. On y a formellement stipulé que, dans ces deux cas, le ministère commun ne pourrait agir que d'accord avec les gouvernements de Vienne et de Pest. Cette restriction ne figurait pas dans le projet : elle a été ajoutée par les Chambres.

Quant à la gestion des finances des deux provinces, elle est organisée par l'article 3 de la loi. Ici encore il faut constater qu'il a été impossible de donner au texte une netteté absolue, vu l'extrême complication du mécanisme constitutionnel de l'Autriche-Hongrie. En principe, l'administration des provinces de Bosnie et d'Herzégovine devra être dirigée de manière qu'elles se suffisent à elles-mêmes, que les recettes y couvrent les dépenses. Dans ce cas, le ministère commun n'aura qu'à établir la balance et à rendre ses comptes aux Délégations. Mais si les recettes propres des deux pays ne suffisent pas à couvrir les dépenses, il faut alors distinguer. S'agit-il de dépenses d'administration courante

— traitements de fonctionnaires, entretien de travaux publics existants, — alors les fonds devront être demandés aux Délégations, qui votent, comme on sait, les dépenses communes aux deux parties de la monarchie, et la charge se répartira, comme toutes les autres charges communes, à raison de 68, 6 0/0 pour l'Autriche, et de 31, 4 0/0 pour la Hongrie. S'agit-il, au contraire, de dépenses qui n'appartiennent pas à l'administration courante, comme par exemple de chemins de fer ou d'autres travaux publics — en un mot d'*Investitionen*, selon le terme de la loi, — alors les deux Parlements, celui de Vienne et celui de Pest, interviendront nécessairement pour statuer sur la demande de subsides faite par le ministère commun.

L'article 4 énumère un certain nombre d'autres questions qui sont réservées à la compétence des deux Parlements, et qui par conséquent ne pourront être tranchées sans leur intervention, par la seule autorité du ministère commun. L'article 5 de cette loi est sans doute, en ce qui concerne l'avenir des deux provinces, un de ceux qui pèsent beaucoup dans la balance ; nous nous occuperons ailleurs de sa légitimité.

Sauf les exceptions indiquées, le pouvoir législatif sur les provinces occupées ne sera pas exercé par les deux Parlements, et appartiendra par conséquent à l'empereur, qui procédera par voie d'ordonnances. Cette déduction a été formulée expressément au cours des débats.

Voici la traduction de la loi :

ART. 1^{er}. — Conformément aux lois qui concernent les affaires communes à toute la monarchie, le ministère est autorisé et invité à exercer, sous sa responsa-

bilité constitutionnelle, son influence sur l'administration *provisoire* de la Bosnie et de l'Herzégovine, qui sera dirigée par le ministère commun.

ART. 2. — La détermination de l'esprit général et des principes de cette *administration provisoire*, ainsi que notamment l'établissement des chemins de fer, devront être réglés d'accord avec les gouvernements des deux parties de la monarchie austro-hongroise.

ART. 3. — L'administration de la Bosnie et de l'Herzégovine devra être organisée de telle sorte que ses dépenses soient couvertes par ses recettes propres.

Si ce résultat ne peut être dès à présent entièrement atteint, les projets ayant pour but de créer les ressources nécessaires pour combler le déficit des dépenses d'administration courante seront établis, d'accord avec les gouvernements des deux parties de la monarchie, de la manière prescrite par les lois existantes pour les affaires communes.

Toutefois, si l'administration de la Bosnie et de l'Herzégovine venait à exiger des subsides pécuniaires de la monarchie pour des créations permanentes, ne rentrant pas dans l'ordre de l'administration courante, telles que chemins de fer, édifices publics ou autres travaux de même nature, ces subsides ne pourront être accordés qu'en vertu de lois identiques votées dans les deux parties de la monarchie.

ART. 4. — Seront établis de la même manière les principes d'après lesquels seront réglées et administrées en Bosnie et en Herzégovine les affaires suivantes :

- 1) Les douanes ;
- 2) Ceux des impôts indirects qui, dans les deux parties de la monarchie, sont soumis à des lois analogues concertées d'un commun accord ;

3) Les monnaies.

ART. 5. — *Aucune modification ne pourra être apportée aux relations existant entre la Bosnie et l'Herzégovine d'une part et la monarchie d'autre part que sur l'autorisation identique des pouvoirs législatifs des deux parties de la monarchie.*

ART. 6. — La présente loi entrera en vigueur le jour de sa promulgation, à condition que les dispositions correspondantes reçoivent force de loi dans les pays de la couronne de Hongrie et y soient promulguées simultanément avec la présente (1).

VI

8. Quelques mois après la publication de la loi sur l'administration, le concordat avec le patriarche œcuménique de Constantinople fut signé, 28 mars 1880(2), en vue de régler les relations de l'église orthodoxe en Bosnie et en Herzégovine. C'est l'empereur d'Autriche, qui, d'après cette convention, nommera à l'avenir les métropolitains serbes dans les provinces occupées, et ceux-ci recevront la sainte huile du Patriarcat œcuménique à Constantinople. Voici d'ailleurs le texte du concordat :

« A la suite de la *transmission de l'administration* politique des provinces de Bosnie et d'Herzégovine au gouvernement de S. M. Impériale et Royale Apostolique

(1) V. *Annuaire de législation étrangère*, 1880, p. 272.

(2) « *Declaration des œkumenischen Patriarchen in Constantinopel vom 28 März 1880, betreffend die provisorische Regelung der Verhältniss der griechisch-orientalischen Kirche in Bosnien* » (*Sammlung*, t. I, p. 322).

l'Empereur d'Autriche et Roi de Hongrie, les deux parties étant tombées d'accord sur certaines dispositions à prendre en vue de régler *provisoirement* les relations des diocèses orthodoxes de Bosnie, d'Ersch et de Zvornik, situés dans lesdites provinces, avec l'autorité suprême de notre Saint Siège Patriarcal œcuménique et apostolique dont ils relèvent : le gouvernement de Sa Majesté Impériale et Royale Apostolique par l'entremise de Son Excellence M. le comte Dubsky, nous soumit à nous et au Saint Synode, présidé par nous, les propositions suivantes contenues dans sept articles :

ART. 1. — Les évêques de l'Eglise orthodoxe actuellement en fonctions en Bosnie et en Herzégovine sont confirmés et maintenus dans les sièges épiscopaux qu'ils occupent.

ART. 2. — En cas de vacance d'un des trois sièges métropolitains en Bosnie et en Herzégovine, S. M. I. et R. A. nommera le nouveau Métropolitain au siège devenu vacant, après avoir communiqué au Patriarcat œcuménique le nom de son candidat pour que les formalités canoniques puissent être remplies. Dans le cas où ce candidat ne serait pas connu par le Patriarcat, cette communication sera accompagnée d'un certificat de l'évêque orthodoxe dont relève ce candidat, certificat prouvant son aptitude canonique pour être sacré évêque.

ART. 3. — S'il est constaté qu'un des trois métropolitains mentionnés a transgressé ses devoirs soit envers l'autorité ecclésiastique, soit envers ses ouailles, sa destitution aura lieu d'après le mode de procéder qui a été établi pour la nomination.

ART. 4. — Les nouveaux Métropolitains nommés par S. M. I. et R. A. seront sacrés conformément aux principes établis par la loi canonique de l'Eglise orthodoxe orientale.

ART. 5. — Les évêques de l'Eglise orthodoxe orientale des provinces de Bosnie et d'Herzégovine mentionneront le nom du Patriarche œcuménique dans les cérémonies et offices divins

selon l'usage canonique de l'Église orthodoxe orientale. Ils se procureront la sainte huile (*myron*) du Patriarcat œcuménique.

ART. 6. — Au lieu de la subvention canonique que ces trois diocèses métropolitains servaient au Patriarcat œcuménique, le gouvernement d'Autriche-Hongrie s'engage à payer à Sa Sainteté le Patriarche Joachim III une somme de 58.000 piastres en or, qui sera versée chaque année à la caisse du Patriarcat par l'intermédiaire de l'ambassade Impériale et Royale à Constantinople. En dehors de cette annuité S. S. le Patriarche Joachim III ne pourra prétendre à aucun autre avantage matériel provenant des dites provinces.

ART. 7. — Les évêques des dites provinces ne percevront à l'avenir aucune redevance, ni taxe de leurs ouailles, les redevances seront perçues dorénavant par le fisc Impérial et Royal à l'exception de la quote-part due au Patriarcat œcuménique et dont le paiement ne sera plus exigé. En revanche les dits évêques toucheront de la part du fisc Impérial et Royal un traitement régulier dont le montant sera calculé d'après la moyenne du rapport annuel des redevances ecclésiastiques qu'ils percevaient jusqu'à présent de leurs ouailles.

Après une étude approfondie des propositions en question et après mûre délibération, faites à ce sujet avec nos chers frères et collègues, les très saints Métropolitains, nous avons trouvé les dites propositions pas désavantageuses pour le *règlement provisoire* des relations des diocèses orthodoxes susmentionnés avec la grande Église de Constantinople conformément aux exigences de temps et aux circonstances actuelles. En les acceptant en conséquence à l'unanimité des voix de nos chers frères et collègues en Saint-Esprit, les très saints Métropolitains réunis en Synode, nous nous sommes prononcés en faveur du maintien en vigueur des dispositions prises d'un commun accord entre les deux parties. En même temps nous prions le Tout-Puissant qui régit le monde de protéger et de garder Sa Majesté Impériale et Royale Apostolique saine et sauve sur son Trône pour le

bien et dans l'intérêt de tous les peuples soumis à son sceptre paternel.

En foi de quoi le présent acte patriarcal et synodal fut dressé et enregistré dans le code de notre grande Eglise en l'an de Notre-Seigneur 1880, au mois de mars, Indict. 8.

9. A l'occasion d'un cas spécial, le ministère commun a décidé, par un décret du 22 octobre 1880 (1), que l'Empereur ne peut accorder la permission d'accepter et de porter une décoration étrangère que pour les décorations conférées *après* l'occupation. Ainsi pour avoir le droit de porter en Bosnie et en Herzégovine une décoration étrangère — même turque — il faut maintenant une autorisation de l'empereur d'Autriche (2). Quant aux décorations antérieurement conférées, il fut laissé au propre jugement du décoré de décider s'il a le droit de les porter ou non.

Ce fait méritait d'être signalé.

VII

10. *Suppression du régime des capitulations.* — Deux faits, qui se sont produits dans l'année 1881, sont particulièrement importants au point de vue du but de notre étude. D'abord, le décret du gouvernement provincial, en date du 22 octobre, constatant la renonciation des grandes puissances à l'usage du droit de juridiction consulaire basé sur les traités internationaux (*capitulations*) conclus avec la Porte ; ensuite, la publi-

(1) *Sammlung*, t. I, p. 64.

(2) Cf. Lingg, *Archiv für öffentliches Recht.*, t. V, p. 499.

cation d'une loi militaire pour les provinces occupées (4 novembre 1881).

Ce sont surtout les relations consulaires qui éclairent d'une lumière précieuse les traits essentiels de la situation juridique de la Bosnie et de l'Herzégovine. Il sera intéressant de les esquisser ici.

D'après un décret ministériel du 18 février 1879 (1), restèrent reconnus dans les provinces occupées les consuls qui, avant l'occupation, avaient reçu l'*exequatur* — *berat* — turc. Quant aux autres, leur reconnaissance dépendait d'un *exequatur* de l'Autriche-Hongrie. Jusqu'à 1880, donc pendant plus d'un an et demi après l'occupation, le gouvernement austro-hongrois avait maintenu lui-même constamment ses consuls en Bosnie et en Herzégovine. Cet intervalle fut employé à faire occuper les tribunaux locaux par les fonctionnaires de la monarchie et à introduire les premières mesures de réorganisation de l'administration judiciaire (2).

Le premier pas dans l'abolition de la juridiction consulaire fut accompli par l'Autriche-Hongrie. Le ministre des affaires étrangères de la monarchie supprima tous les postes d'agents consulaires austro-hongrois dans les provinces occupées, et investit de leur compétence judiciaire les autorités indigènes, chacune dans son ressort (arrêté du ministère commun, en date du 5 mars 1880).

Cet acte de l'Autriche-Hongrie fut immédiatement suivi d'une déclaration identique du gouvernement de la Grande-Bretagne, 15 octobre 1880, avec l'indication du 1^{er} novembre 1880 comme date à partir de laquelle

(1) *Sammlung*, t. II, p. 62.

(2) Cf. Eichler, *op. cit.*, p. 169.

ses consuls et ses nationaux séjournant en Bosnie et en Herzégovine ne jouiront désormais que des droits et privilèges qui leur sont reconnus dans la monarchie austro-hongroise.

L'Allemagne renonça aussi, en vertu d'une loi de l'empire du 7 juin 1880, au régime de la juridiction consulaire, et soumit, à partir du 1^{er} janvier 1881, ses nationaux et ses protégés, dans les provinces occupées, à la compétence des tribunaux ordinaires du pays. L'exemple de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne fut suivi par les gouvernements de Russie, de France et d'Italie.

Ainsi, à partir du 22 octobre 1881, le principe de la territorialité a reçu en Bosnie et en Herzégovine son entière application quant au pouvoir de rendre la justice dans ces deux provinces. Les puissances ayant renoncé, du moins en fait, au droit que les traités leur accordaient, les tribunaux indigènes se trouvent compétents pour tous les litiges. Mais il faut cependant signaler particulièrement ce fait que le gouvernement ottoman n'a jamais entretenu, ni dans le passé ni dans le présent, de consuls et autres agents diplomatiques dans les provinces occupées.

Quant à la question de savoir si la suppression des capitulations devait résulter *ipso jure* de l'occupation même, nous l'examinerons plus tard, lorsque nous aurons à parler du régime conventionnel des provinces occupées.

11. L'application de nouvelles lois militaires autrichiennes avait provoqué des soulèvements sérieux dans la Crivoscie (en Dalmatie) et en Herzégovine (1). La loi

(1) V. *Der Aufstand in der Hercegovina, Süd-Bosnien und Süd-Dalmatien*, 1881-1882. Vienne, L. W. Seidel, 1883.

militaire de novembre 1881 (1) a été commentée des façons les plus diverses (2). Cette mesure — d'une légitimité d'ailleurs très contestable — fut communiquée au peuple des deux provinces par le commandant des troupes, dans une proclamation dont nous citons le passage suivant :

« L'organisation de la force armée est pour tous les Etats une nécessité indispensable, et il n'y a pas de pays où celle-ci n'existerait pas. La défense nécessaire vous a été jusqu'à présent assurée par l'armée impériale et royale, car il fallait d'abord cicatriser les plaies ouvertes par les événements passés. Il ne fallait pas enlever au pays la force active nécessaire pour le rétablissement de vos foyers démolis et pour l'ensemencement de vos champs dévastés. C'est pourquoi S. M. l'Empereur vous avait jusqu'à présent dispensés du service militaire auquel sont soumis tous les fils capables de la patrie. Mais maintenant il est déjà temps que tous les fils du pays, capables de porter les armes, répondent à leur devoir, et que, *sans distinction de religion*, ils reçoivent l'honneur de porter les armes pour la défense de leur patrie (3). »

En vertu d'une décision impériale du 28 avril 1882, furent adoptés les statuts réglant l'exécution de la loi militaire dans les deux provinces (4), de sorte que les premiers recrutements purent commencer le 24 mai 1882.

Aussi probablement pour rendre encore plus étroit le

(1) *Sammlung*, n. 235.

(2) Schulthess, *Europ. Geschichtskalender*, t. XX, p. 379.

(3) Schulthess, *loc. cit.*

(4) Schulthess, *op. cit.*, t. XXIII, p. 289.

lien qui rattache la Bosnie et l'Herzégovine à l'Etat austro-hongrois, les lois militaires autrichiennes furent appliquées à ces deux provinces. Au moment de leur enrôlement dans l'armée, les habitants de Bosnie et d'Herzégovine sont obligés de prêter le serment de fidélité à l'empereur d'Autriche (1), qui peut les conduire dans une guerre contre le sultan, et d'après Lingg, ils sont obligés de par la loi de combattre contre le sultan (2). En outre, il faut observer que l'Autriche transgresse encore d'une façon manifeste les limites de son mandat, en envoyant les soldats bosniaques, comme elle fait avec ses propres soldats, sur les différents points de la monarchie pour faire leur service militaire (3).

12. Il faut encore signaler, à titre de document, un traité conclu le 13 juin 1881 entre l'Allemagne et l'Autriche, et accepté par le Reichstag allemand, dont le but est d'étendre à la Bosnie et à l'Herzégovine les dispositions du traité précédemment conclu entre les deux États, le 25 février 1880, pour la légalisation des actes publics (4).

VIII

13. Dans la seconde période de l'activité administrative austro-hongroise dans les provinces occupées, nous rencontrons de nombreux travaux de codification et de

(1) « *Verordnung des K. und K. Reichskriegsministeriums vom 18 Mai 1882, Z. 2883* » (*Sammlung de 1882, n° 62*).

(2) Cf. Lingg, *loc. cit.*, p. 518.

(3) A Vienne, par exemple, il y a plusieurs bataillons appartenant à l'armée de Bosnie et d'Herzégovine.

(4) *Annuaire de législation étrangère*, 1881, p. 139.

législation privée et publique. Nous allons en indiquer les principaux.

Les divers éléments de *droit civil existant* dans le pays, ainsi que dans la législation turque, furent codifiés. On confectionna aussi un *code de procédure civile* (*Civilprozessordnung*) (1).

Le *code de commerce* (2) fut calqué sur le code hongrois. Il est divisé, comme celui-ci, en deux parties dont la première contient les dispositions relatives aux commerçants et aux sociétés commerciales, la seconde, les dispositions concernant les affaires de commerce. Ensuite il existe une loi spéciale sur la lettre de change (*Wechselgesetz*) (3) qui n'est pour ainsi dire qu'une copie littérale de la loi autrichienne du 25 janvier 1850. La loi sur la procédure en matière de faillite (*Concursordnung*) (4) a été faite pour la Bosnie et l'Herzégovine d'après la loi (*Concursgesetz*) hongroise et d'après les dispositions de la loi autrichienne, du 25 décembre 1868, concernant la faillite.

En fait de lois pénales, outre celle que nous avons déjà mentionnée, on a créé pour la Bosnie et l'Herzégovine encore un *code d'instruction criminelle* (5), du 12 octobre 1880, qui était fait, à quelques différences près, sur l'exemple de l'instruction criminelle autrichienne du 23 mai 1873. Mais les défauts et les lacunes de cette loi, constatés au cours de son application pen-

(1) *Sammlung* de 1883, Nr. 62, et de 1884, Nr. 93.

(2) *Sammlung* de 1883, Nr. 117-141.

(3) *Sammlung* de 1883, Nr. 120, 121.

(4) *Sammlung*, Nr. 122, 141.

(5) « *Strafprozessordnung für Bosnien und die Hercegovina* » (*Sammlung*, t. II, 191).

dant huit ans, avaient décidé le gouvernement provincial de présenter (13 février 1889) au ministère commun le projet d'un *code d'instruction criminelle* qui fut adopté et publié le 15 juin 1891, et mis en vigueur le 1^{er} janvier 1892.

14. Un règlement de la propriété foncière était certainement ce qu'il y avait de plus urgent à faire. A cet effet, on a édicté une *loi sur les immeubles*, concernant les titres de propriété, le cadastre et les livres fonciers. On créa aussi les registres des hypothèques (1).

Citons encore la *loi sur la propriété forestière* (2). Les propriétés en général, n'étant pas délimitées, l'État se considère comme propriétaire de presque toutes les forêts ; mais les begs croient pouvoir en revendiquer une partie.

IX

Le règlement de la *légalisation agraire* dans le but d'améliorer la condition de la classe rurale a été un des principaux motifs qui ont légitimé l'occupation aux yeux des puissances signataires du traité de Berlin. Jusqu'à présent l'Autriche-Hongrie n'a pas encore réglé la question agraire, d'un intérêt vital cependant pour le développement de la Bosnie et de l'Herzégovine. Le gouvernement provincial attendait, pour la résoudre définitivement, que le cadastre fût d'abord établi ; mais depuis que le cadastre ainsi que les autres institutions accessoires, nécessaires à l'état civil de la propriété foncière, existent, on n'a pas encore touché à l'ancien état

(1) *Sammlung* de 1883, Nr. 65.

(2) *Sammlung* de 1884, Nr. 22.

de fait. Certaines réformes administratives ont été seulement introduites.

Dans le système général des impôts existant en Bosnie et en Herzégovine, le régime agraire occupe la première place. Comme on sait déjà, la Bosnie et l'Herzégovine sont des pays éminemment agricoles, et la masse totale de la population se compose des paysans cultivateurs qui, en leur qualité de tenanciers, sont tenus chaque année à livrer le tiers de la récolte aux propriétaires, en guise de redevance, et la dîme à l'État, à titre d'impôt. La dîme, impôt dû à l'État, se prélève sous le régime actuel sur toutes les espèces de céréales, de fourrages, de fruits et légumes, et même sur les abeilles. L'estimation en est faite quand la récolte est sur pied, par un employé du gouvernement, et on peut en appeler devant le tribunal du département.

Pour rendre la législation agraire plus uniforme, le gouvernement a décidé que l'estimation de la prestation due au propriétaire se ferait désormais d'après l'estimation de la dîme. Le propriétaire (*aga*) est maintenant présent aux opérations d'expertise, et comme la même évaluation doit servir de base pour fixer sa part, il a intérêt à faire élever les chiffres (1). De sorte que, sous le régime actuel, le fisc et les propriétaires ayant des intérêts absolument identiques, s'entendent très bien pour ruiner les fermiers (*kmètes*).

Ajoutons aussi que la perception de la dîme se faisait en nature à l'époque de l'ancien régime, mais elle a été convertie en argent par le nouveau. Cette innovation est contraire aux intérêts des *kmètes*, parce qu'elle

(1) V. Marbeau, *op. cit.*, p. 56.

empêche qu'on tienne compte du rendement réel de la récolte.

Il faut citer encore deux impôts : *impôt sur les immeubles et impôt sur le bétail*. Le premier consiste en une taxe de 4 0/00 sur la valeur réelle des terrains et des habitations. Le second est très impopulaire à cause des vexations qui accompagnent sa perception ; il comprend les diverses taxes sur le bétail (1). A côté de ces deux impôts, on en a établi encore un autre en 1882, qui est assis sur l'impôt principal, la dîme. Ce nouvel impôt a reçu le nom populaire de « *namet* » (2) qui consiste dans une surtaxe de 2 0/0 sur la dîme, c'est-à-dire, pour chaque florin de dîme on paye encore un surplus de deux kreutzers.

X

Pour compléter l'aperçu précédent, il convient de mentionner deux répertoires officiels où se trouvent réunies toutes les lois et ordonnances relatives à l'organisation administrative et judiciaire des deux provinces occupées. Le premier recueil est intitulé : *Sammlung der für Bosnien und die Hercegovina erlassenen Gesetze, Verordnungen und Normalweisungen*, publié à Vienne en 1881. Il se compose de quatre volumes dont le premier se rapporte à l'administration politique, le deuxième à la justice, et les deux derniers aux finances. Arrêté en 1880, ce premier répertoire fut continué par un autre *Sammlung der Gesetze und Verordnungen für Bosnien*

(1) Dix à trente kreutzers par mouton, agneau ou chèvre, le double pour les porcs.

(2) Mot serbe qui veut dire « charge imposée ».

und die Hercegovina, consacré aux lois et règlements édictés à partir de 1881 ainsi qu'aux instructions données par le gouvernement du pays aux diverses autorités, et destiné à l'usage de l'administration.

A présent nous avons vu les principaux faits que l'Autriche-Hongrie a accomplis en Bosnie et en Herzégovine, en vertu du mandat provisoire qu'elle avait reçu du congrès de Berlin.

L'occupation exécutée militairement a abouti à la prise de possession nécessaire à l'administration des deux pays.

Quant à l'administration elle-même, a-t-elle atteint le but désiré et exprimé formellement au congrès de Berlin ? En d'autres mots, a-t-on organisé réellement un état normal et stable dans les deux provinces ottomanes ; a-t-on aplani les principales difficultés agraires ; en un mot, a-t-on vraiment satisfait aux désirs légitimes de la population ?

Il est évident qu'en cette matière il n'est pas possible de s'arrêter aux recueils officiels de lois et d'ordonnances, qui le plus souvent ne servent qu'à déguiser l'aspect réel des choses, pour juger de l'état de fait et de la satisfaction morale et matérielle chez un peuple. Certaines manifestations très fréquentes, et plus graves qu'on ne le suppose, démontrent que l'Autriche-Hongrie n'a pas réussi jusqu'à présent à établir sur une base normale un état stable et à organiser définitivement, d'une manière régulière et plus juste en droit, les rapports agraires. Le gouvernement provisoire des deux provinces ne respecte pas assez les droits du peuple. En présence de certains de ses actes, on serait prêt

à leur imputer des tendances dissimulées, dirigées contre toute émancipation rapide, *intellectuelle et matérielle* de la population.

Le peuple serbe de Bosnie et d'Herzégovine sent que le gouvernement du pays lui est hostile. Tout ce qui se rapporte à son existence nationale — histoire, église, école, livre, alphabet, jusqu'au nom « Serbe » même — est impitoyablement poursuivi. Dans leur propre patrie, les Serbes de Bosnie et d'Herzégovine sont considérés et traités en ennemis, de sorte qu'ils préféreraient à présent — selon leurs propres expressions — *revenir sous le régime turc*. En attendant, ils envoient tous les ans des députations à Vienne pour présenter leurs doléances à l'empereur d'Autriche. Dans le dernier *Memorandum* (1) remis à cet effet à la chancellerie de la cour impériale, 7 décembre 1896, ils déclarent :

« Les églises et les écoles serbes ont toujours eu, même avant l'occupation de ces contrées en 1878, *sous la domination ottomane, une autonomie complète*. Les communes serbes orthodoxes se sont administrées elles-mêmes au point de vue scolaire et religieux, ont librement employé dans leurs églises et dans leurs écoles la langue serbe, l'alphabet serbe et le nom serbe.

« Mais lorsqu'en 1878 l'article 25 du Traité de Berlin confia à l'Autriche-Hongrie le *mandat* d'occuper la Bosnie et l'Herzégovine, *afin d'y mettre fin aux mécontentements et aux désordres*, la proclamation adressée à nos compatriotes le 25 juillet 1878 nous a annoncé que Votre Majesté « ordonnait que tous les fils de ce pays seraient égaux devant la loi : que la vie, la croyance, les biens et la fortune de chacun seraient également protégés et sauvegardés. »

(1) V. *Le Nord* du 22 février 1897.

« Dix-huit années se sont écoulées depuis l'occupation, et au lieu de voir nos justes aspirations se réaliser, nous voyons les autorités de ce pays marcher pas à pas vers l'anéantissement complet de notre antique autonomie, qui nous a été garantie par la proclamation de Votre Majesté.

Sire !

« Longue est la liste des griefs qui font le désespoir des cœurs de Vos protégés (1)....

« Une longue et amère expérience nous a prouvé que les autorités du pays, de concert avec le gouvernement, tendent à détruire complètement nos autels, nos écoles, où nos enfants apprennent à respecter leur *religion* et leur *nationalité*, de tous côtés *on persécute le nom, la langue et le sentiment serbes*.

« Mais le coup mortel a été porté à nos écoles par l'arrêté du gouvernement du pays en date du 25 mai 1892, n° 325,224 J ; en effet, cet arrêté prescrit que toutes les élections d'instituteurs doivent être soumises au gouvernement du pays par les sous-préfectures et défend d'installer l'instituteur élu avant sa confirmation, ce qui empêche, pendant ce temps, l'enseignement dans l'école orthodoxe ; ceci s'est produit déjà dans de nombreux cas, où les autorités n'envoyaient pas pendant des mois ces élections à la confirmation, malgré que ces requêtes fussent accompagnées de certificats, délivrés par les autorités compétentes, sur la conduite politique des candidats ; cet arrêté mortel à nos écoles fit que 24 des plus importantes de nos communes serbes orthodoxes adressèrent le 13 avril 1893 une requête au gouvernement du pays en vue d'obtenir la révocation de cet arrêté et la libre nomination d'instituteurs, ainsi qu'elles l'avaient sous le gouvernement ottoman et ainsi que cela résulte de l'idée même de l'autonomie.

« En contradiction avec la convention du 24 avril 1879 les in-

(1) Le Mémoire lui-même est trop long pour que nous puissions le citer *in extenso*. Nous empruntons seulement les passages les plus caractéristiques intéressant directement notre étude.

digènes ayant achevé leurs études à l'étranger sont exclus des fonctions publiques autonomes (comme celles de curé, maître d'école, etc.) et par ce fait sont exilés de leur patrie.

« Il nous faut mentionner encore une façon de procéder étonnante et sans pareilles par laquelle les autorités parviennent à leur but : l'annihilation de nos anciens droits garantis.

« Ce procédé est le suivant : les autorités du pays donnent aux particuliers et aux corporations les ordres les plus injustes *verbalement* ; l'exécution de ces ordres leur est imposée sous peine des amendes les plus fortes. Malgré des réclamations répétées, on n'a jamais voulu réitérer ces ordres par écrit. Par ce procédé, nous sommes privés de la possibilité de prouver le vrai contenu des ordres en question et, par conséquent, de nous plaindre contre de tels ordres aux autorités supérieures. »

Quant aux droits politiques, il n'en existe aucun en Bosnie et en Herzégovine. L'Autriche-Hongrie n'a pas encore songé à doter ses provinces d'une sorte de constitution ou de loi organique quelconque qui eût assuré certains droits publics à leurs habitants, et qui les eût initiés au rouage constitutionnel moderne. Rien n'a été entrepris dans le sens d'une éducation politique du peuple, laquelle eût progressivement abouti pour la Bosnie et l'Herzégovine au *self-government*. En cette matière, l'Autriche se laisse probablement inspirer par ses propres intérêts et par le but politique qu'elle a assigné à l'occupation et à l'administration de ces provinces.

Quant à la situation matérielle de ces provinces, elle laisse beaucoup à désirer depuis l'occupation. Le commerce et l'industrie indigènes, très florissants avant l'occupation, n'ont pas cessé de péricliter depuis ; la population désespérée se plaint d'un état de misère qui ne fait que s'aggraver. Les causes principales de cet

état de déclin ne sont pas difficiles à trouver (1). D'une part, toutes relations commerciales avec la Serbie, le Monténégro et le sandjak de Novi-Bazar, très développées autrefois, sont devenues impossibles sous le régime actuel. Depuis l'occupation, la Bosnie et l'Herzégovine forment deux provinces absolument fermées et complètement isolées du contact avec les pays voisins. Cette situation, conforme peut-être aux fins politiques que l'Autriche-Hongrie poursuit activement dans ces provinces, sous le décor trompeur de pacification et de réformes administratives, est contraire à leur développement économique. D'autre part, dans l'intention de s'emparer immédiatement du marché qui semblait s'ouvrir au commerce autrichien, le gouvernement de Vienne s'est empressé d'opérer l'*incorporation* de la Bosnie et de l'Herzégovine *au territoire douanier* de la monarchie. Cette *annexion commerciale*, lésant d'une manière flagrante les droits du gouvernement ottoman, n'a guère profité à la prospérité économique des deux provinces. La Bosnie exportait autrefois en Serbie, à Novi-Bazar et aussi en Albanie, ses fers ouvrés, destinés aux usages domestiques, et ses articles de sellerie, très recherchés dans toutes ces régions ; mais ces échanges sont devenus maintenant impossibles à cause de la ligne douanière commune, de sorte que la population a dû, presque complètement, abandonner l'industrie du fer (2). Le commerce de la Turquie s'est vu aussi fer-

(1) Cf. E. Marbeau, *Revue française de l'étranger et des colonies*, janvier-février 1885, p. 22.

(2) Voici un renseignement de statistique sur le commerce d'importation et d'exportation entre la Bosnie et la Serbie, en 1892 : importation 103,000 francs ; exportation 174,000 francs (V. *Annuaire*

mer un débouché très important, par suite de nouveaux droits d'entrée sur les marchés de la Bosnie et de l'Herzégovine.

En ce qui concerne la législation agraire, à la suite de nouveaux modes d'estimation et de recouvrement du tiers et de la dîme, la condition de la population rurale a empiré ; elle est aujourd'hui plus lourde qu'elle n'était sous le gouvernement ottoman (1). Or c'est une fâcheuse recommandation pour la monarchie austro-hongroise, au point de vue du prestige international, de n'avoir su trouver pendant dix-huit ans une solution juste de la question agraire. Pourtant, on n'ignore point que les Etats bien plus petits, comme la Bulgarie, de même que la Serbie et le Monténégro dans les contrées incorporées en vertu du traité de Berlin, ont eu raison des obstacles agraires, depuis fort longtemps et

de *l'Economie politique et de la statistique*, 1894, p. 749, par Maurice Block).

(1) Voir le *Memorandum agraire* des habitants de la Bosnie et de l'Herzégovine, remis à l'Empereur d'Autriche, le 20 avril 1897, où sont exposées les plaintes et la situation pénible de la population rurale, dues au *statu quo* de la question agraire, rendu encore plus insoutenable par l'administration austro-hongroise. Les nouveaux organes administratifs y sont accusés d'avoir des intentions funestes à l'égard du peuple, leurs ordonnances administratives ne font qu'aggraver l'ancien système féodal dans le but unique d'empêcher l'achèvement de la fusion complète entre les musulmans et les chrétiens, conscients d'appartenir, d'après leur origine, leur langue et leurs traditions séculaires, à la même nation. Les signataires du mémorandum réclament une application juste et exacte de la loi turque du 31 août 1859. Ils disent : « *Les meilleures dispositions de cette loi ont été faussées et dénaturées au préjudice de la classe rurale, des kmètes, et toutes les innovations ne tendent qu'à gâter les bonnes relations entre les begs mahométans et leurs kmètes chrétiens, voire même musulmans, relations que le gouvernement ottoman s'était proposé d'établir en vertu de cette loi.* »

dans des circonstances identiques. En effet, il n'était guère possible pour aucun de leurs gouvernements de se servir de la législation agraire ottomane, si bizarre et si embrouillée. L'Autriche elle-même, après la révolution de 1848, avait à opérer un dégrèvement agraire en Hongrie, et elle y a parfaitement réussi. Pourquoi ne ferait-elle de même en Bosnie et en Herzégovine ? D'autant plus facilement que les droits des begs et des agas ne sont pas bien déterminés au point de vue de leur nature juridique. En effet, ces derniers ne constituent pas en droit de véritables maîtres (*Emlak*) des tchifliks, car, d'après le chériat, le sultan est le seul maître de la propriété du sol ; les begs et agas n'ont que le droit de jouissance (*Erazi-mirié*) ; leurs tchifliks sont, du reste, tous inscrits sous ce titre dans les livres fonciers actuels. Sauf en Turquie, des rapports agraires semblables n'existent nulle part ailleurs, et ce *système féodal*, vraiment unique en Europe, est maintenu par l'Autriche-Hongrie en Bosnie et en Herzégovine ! Cependant les réformes agraires auraient dû être sa première et principale tâche. L'*administration moderne de l'État* est impossible à concevoir sans la solution préalable de la question agraire.

Il faut toutefois observer que la seconde partie du mandat décerné à l'Autriche-Hongrie, relative à l'administration des deux provinces, n'est pas d'une clarté absolue.

L'activité publique de l'État se manifeste généralement dans trois directions : législation, justice et administration. La question est de savoir à laquelle de ces trois attributions appartient celle qui est dévolue à l'Autriche-Hongrie ? Lui a-t-on seulement reconnu le

pouvoir d'administrer, à l'exclusion de deux autres, c'est-à-dire l'administration — gestion — dans l'acception stricte du mot ; ou bien, n'a-t-on pas songé à l'administration dans un sens plus large ? Il est certain que l'administration considérée sous sa première forme n'aurait eu qu'une signification fort restreinte pour l'État austro-hongrois. Nous ne trouvons de réponse à cette question ni dans le texte du traité de Berlin, ni dans les protocoles du congrès du 29 juin. Il faut donc pousser un pas en avant, et interroger, à cet effet, la convention austro-turque qui nous fournira un point d'appui dans la recherche de la solution.

CHAPITRE III

LA CONVENTION AUSTRO-TURQUE.

I. Circulaire de la Porte du 7 octobre 1878. Réponse de l'Autriche. Texte de la convention du 21 avril 1879. Occupation de Novi-Bazar. — II. Impression produite en Autriche par la conclusion de la convention. La convention n'a pas reçu de publicité officielle en Autriche-Hongrie. De l'intervention du pouvoir législatif en matière de ratification des traités internationaux, et de l'effet juridique de la publication officielle des conventions au point de vue international. — III. Analyse de la convention. Son préambule. Le nom du Sultan *continuera* à être prononcé dans les prières publiques, et le drapeau ottoman à être hissé sur les minarets (art. 2). — IV. Restrictions imposées à la gestion financière de la Bosnie et de l'Herzégovine (art. 3). — V. Libre cours des monnaies ottomanes effectives (art. 4). — VI. Question du traitement des habitants de la Bosnie et de l'Herzégovine en pays étranger (art. 6). — VII. A qui revient de droit l'exercice de la souveraineté extérieure des provinces occupées. — VIII. Conclusion.

Dans le dernier chapitre nous avons esquissé un tableau sommaire de divers actes qui se rattachent à l'ensemble de l'occupation et de l'administration de la Bosnie et de l'Herzégovine par l'Autriche-Hongrie. Il convient de soumettre maintenant ces actes à une appréciation juridique, basée sur la convention signée, le 21 avril 1879, entre l'Autriche-Hongrie et la Turquie.

I

Lorsque les troupes autrichiennes eurent occupé en

1878 toute la Bosnie et l'Herzégovine, excepté le district de Novi-Bazar, le ministre plénipotentiaire ottoman à Vienne transmet, le 7 octobre 1878, une circulaire de la Porte dans laquelle celle-ci protestait contre les actes de brutalité commis par les troupes d'occupation, et dans laquelle, vu ces faits, elle refusait de conclure la convention prévue par l'article 25 du traité de Berlin. Quelques jours après cette communication (14 octobre), l'ambassadeur d'Autriche à Constantinople fit une déclaration dans laquelle les accusations de la Porte à l'égard de l'armée occupante étaient énergiquement repoussées, et dans laquelle on laissait en outre entendre que les menaces de la Porte n'avaient produit aucune impression sérieuse sur l'Autriche puisque, disait-on, l'article 25 du traité de Berlin n'émet que *facultativement* la conclusion de la *convention additionnelle*, et que la non-signature de cette convention n'aurait pu empêcher l'Autriche-Hongrie d'agir conformément au traité de Berlin (1).

Mais la situation précaire du territoire, au point de vue militaire si important, de Novi-Bazar toujours en possession exclusive de la Turquie, décida le gouvernement autrichien d'entrer de nouveau en pourparlers avec la Porte au sujet de la convention prévue, afin d'arriver à un accord amiable et général qui eût permis à l'Autriche-Hongrie d'occuper Novi-Bazar sans nouveaux sacrifices. Ces négociations aboutirent, en effet, à des conditions acceptables de part et d'autre, et l'arrangement entre les deux puissances fut signé à Constantinople, le 21 avril 1879. Il est conçu en ces termes (2) :

(1) V. Schneller, *op. cit.*, § 6, p. 44.

(2) Samwer, *Nouv. rec. gén.*, 2^e série, t. IV, p. 422 ; *Wiener Zeitung*, 4 Juni 1879.

« Les gouvernements d'Autriche-Hongrie et de Turquie s'étant réservé de s'entendre sur les détails de l'occupation stipulée par l'article XXV du traité de Berlin, *et le fait de l'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine ne portant pas atteinte aux droits de souveraineté de Sa Majesté Impériale le Sultan sur ces provinces*, les deux gouvernements ont nommé pour plénipotentiaires; lesquels, après avoir échangé leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus des articles suivants :

ART. 1^{er}. — L'administration de la Bosnie et de l'Herzégovine sera exercée conformément à l'article XXV du traité de Berlin ; toutefois, le gouvernement austro-hongrois n'objecte pas à conserver tous ceux des fonctionnaires actuels qui posséderaient les aptitudes nécessaires pour la bonne administration de leur emploi. En cas de remplacement le choix du gouvernement austro-hongrois porterait de préférence sur les personnes originaires de ces provinces.

ART. 2. — La liberté et la pratique extérieure de tous les cultes existants seront assurées aux personnes habitant ou séjournant en Bosnie et en Herzégovine. Notamment pleine liberté est assurée aux musulmans dans leurs rapports avec leurs chefs spirituels. Les commandants des troupes de Sa Majesté l'Empereur et Roi et les autorités administratives continueront à veiller avec le plus grand soin à ce qu'il ne soit porté aucune atteinte à l'honneur, aux mœurs, à la liberté du culte, à la sécurité des personnes et des propriétés musulmanes.

Toute agression contre des musulmans, leurs biens ou leur religion sera sévèrement punie.

Le nom de Sa Majesté le Sultan continuera à être prononcé dans les prières publiques des musulmans comme par le passé. En tant qu'il serait d'usage de hisser le drapeau ottoman sur les minarets, cet usage sera respecté.

ART. 3. — Les revenus de la Bosnie et de l'Herzégovine seront affectés *exclusivement* à leurs besoins, leur administration et aux améliorations jugées nécessaires.

ART. 4. — Les monnaies ottomanes effectives *continueront* à avoir libre cours en Bosnie et en Herzégovine.

ART. 5. — La Sublime Porte disposera à sa guise des armes, du matériel de guerre et d'autres objets appartenant au gouvernement ottoman et qui se trouvaient dans les places fortes et dans les garnisons. A cet effet, il sera dressé des inventaires avec l'intervention des commissaires des deux gouvernements.

ART. 6. — *La question du traitement des habitants de la Bosnie et de l'Herzégovine séjournant ou voyageant hors de ces provinces sera réglée ultérieurement par un arrangement spécial.*

Les articles 7 à 10 déterminent les détails concernant l'occupation de certains points de Novi-Bazar. En outre, on lit encore ceci dans l'annexe à la convention :

« Il est entendu que dans les circonstances actuelles le gouvernement d'Autriche-Hongrie, tout en se réservant tous ses droits découlant de l'article 25 du traité de Berlin, n'a l'intention de placer des garnisons que sur trois points situés sur le Lim entre les frontières de la Serbie et du Monténégro. Ces points seraient Priboï, Priépoliyé et Biélopoliyé. »

En vertu de ces stipulations, l'Autriche-Hongrie s'est

assuré, par l'occupation militaire de Novi-Bazar, une position stratégique des plus importantes, et par cela même le passage dans la vallée du Vardar qui descend vers Salonique. A cet effet, les soldats autrichiens occupent dans la vallée du Lim, traversant le sandjak de Novi-Bazar, les trois points les plus importants : Plevié, Priboï et Priépoliyé, les sentinelles avancées qui observent à la fois le Monténégro et la Serbie.

II

Avant d'entreprendre l'analyse même de différents articles de la convention, il est nécessaire d'insister sur deux faits suscités par l'existence même de la convention. Nous voulons d'abord signaler certaines manifestations de l'esprit public en Autriche, provoquées par la conclusion de la convention, ensuite nous examinerons — ce qui aura, du reste, plus d'intérêt juridique — une objection dirigée contre sa validité.

Le sentiment causé par la nouvelle de la convention conclue entre l'Autriche-Hongrie et la Turquie a été des plus violents. Les journaux de Vienne, en parlant de cet arrangement, employaient des expressions très catégoriques. Certains d'entre eux, adressant des reproches sérieux au comte Andrassy, disaient : « jamais ministre autrichien n'a conclu de pacte aussi humiliant ». La *Nouvelle Presse libre*, qui a été en principe contre l'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine, constate qu'Andrassy, après un laps de temps de neuf mois, vient lui donner raison, et elle déclare son opinion sans détours, en disant : « Cette convention austro-turque prouve d'une manière irréfragable que nous

avons raison dans la polémique que nous avons soutenue contre l'occupation, mais elle signifie aussi que la politique du gouvernement dans les affaires d'Orient a fait un fiasco complet. Nous étions fort loin de supposer que l'on tiendrait compte, à l'heure qu'il est, de nos conseils relatifs à la Bosnie ; nous attendions seulement une convention concernant Novi-Bazar. Nous écrivions naguère : si la convention s'occupait aussi de la Bosnie, le comte Andrassy reconnaîtrait par là qu'il a commis une faute énorme l'an passé. Et maintenant cet aveu est là, sous nos yeux, et il revêt une forme qui est positivement écrasante (*geradezu vernichtend*) pour le ministre... Cet *acte officiel* constate pourquoi nous avons sacrifié cent cinquante millions et dix mille enfants de notre pays : c'est pour le plaisir de pouvoir *administrer* la Bosnie et l'Herzégovine à nos frais. Le ministre qui nous a fait passer la Save, fait après coup sa confession : nous aurions pu avoir toute cette triste comédie de l'occupation à bon compte et sans répandre de sang. Un homme d'État, qui après des combats où l'armée de son pays a été victorieuse, est forcé de faire des concessions qui, s'il les avait faites à temps, auraient empêché ces combats et épargné des larmes sans nombre ; — un homme d'État qui, par caprice ou aveuglement sur l'état réel des choses, plonge dans le plus affreux malheur des centaines de milliers d'êtres humains, — et qui ensuite accorde lui-même que toute cette misère aurait aisément pu être écartée : — un homme d'État qui déclare bien haut qu'il n'est pas possible de faire un arrangement avec la Porte quant à la Bosnie, et qui, peu de temps après, conclut l'arrangement que nous avons sous les yeux, — cet homme d'État ne sau-

rait avoir la prétention de diriger plus longtemps les destinées de l'Autriche » (1).

Certains publicistes, Lingg en particulier, se sont empressés de contester toute valeur juridique de la convention conclue entre l'Autriche-Hongrie et la Turquie. D'après les observations de cet auteur (2), le traité de Berlin étant publié dans le journal officiel (*Reichsgesetzblatt*, Nr. 43, 1879) a acquis force de loi, tandis que la convention n'ayant jamais été insérée dans un organe officiel n'a pas de force obligatoire : par conséquent, on ne saurait lui attribuer aucune valeur juridique. Or, puisque cette convention n'est pas valable en droit public, elle ne peut l'être non plus en droit international. Il faut donc la considérer comme imparfaite au point de vue juridique. Telle est à peu près, sinon la conclusion, du moins la manière de voir de Lingg.

On remarque facilement que Lingg confond deux faces absolument distinctes du même problème. Ce n'est pas le côté international qui puisse en quoi que ce soit, dans le cas présent, prêter à la controverse ; c'est seulement le point de vue constitutionnel qui pourrait être mis en question. En d'autres expressions, il s'agit ici de décider quelle est la part d'intervention réservée au Parlement en matière de traités internationaux ? Dans quelle mesure le gouvernement est-il tenu, en vertu de ses devoirs constitutionnels, à soumettre au vote préalable du Parlement la ratification d'un traité international et à obtenir son approbation ? Nous n'ignorons point toute la gravité que cette question pourrait présenter

(1) V. *Revue de droit international*, t. XI, 1879, p. 143.

(2) Lingg, dans *Archiv. für öffentl. Recht.*, t. V, 1889, p. 485.

au point de vue du droit constitutionnel, ainsi que les difficultés très sérieuses auxquelles elle pourrait donner lieu dans la pratique internationale. C'est pourquoi nous nous arrêtons un moment sur ce point, en essayant de l'éclairer par un exemple pratique.

Une question de droit constitutionnel semblable a déjà été soulevée devant le Parlement de Vienne à propos du traité de Berlin. Il s'agissait de savoir si ce traité, d'après les lois constitutionnelles de l'empire, avait besoin d'un vote du Reichsrath. Le ministre des affaires étrangères, comte Andrassy, avait déposé, au mois de novembre 1878, devant la Délégation autrichienne une demande de crédit supplémentaire pour couvrir les dépenses nécessitées par l'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine, mais il la retira sur les conclusions de la commission du budget tendant à ce qu'aucun crédit ne fût accordé, tant que le traité de Berlin, en vertu duquel l'occupation avait été entreprise, n'aurait pas été accepté par le Reichsrath. Dans ces circonstances, la question est revenue devant le Parlement autrichien. Le ministre Unger a soutenu, au nom du gouvernement, que, sauf la clause relative à l'incorporation du territoire de Spizza, *le traité de Berlin n'avait pas besoin d'être voté par le Parlement*. Voici la théorie développée par ce ministre : « Sans doute, aux termes de l'article 11, § A, de la loi constitutionnelle sur les attributions du Reichsrath et de l'article 6 de la loi sur les attributions du pouvoir exécutif, la *ratification du Parlement* (1) est nécessaire pour la validité des traités

(1) Suivant une remarque très juste de M. Renault, l'expression « ratification du Parlement », employée dans le langage courant, n'est pas exacte au point de vue scientifique. En effet, la ratification

publics, qui imposent des charges soit à l'empire, soit aux citoyens de l'empire. Mais ce mot *charges* ne saurait être pris dans son acception générale : car alors, chose insoutenable, tout traité devrait être soumis à la ratification du Parlement. Il n'est point, en effet, de traité qui n'impose aux pays contractants des obligations et par conséquent des charges. Il faut donc, pour interpréter l'article 11, § A, de la loi constitutionnelle, se rapporter à la *ratio legis*. Quelle a été l'intention du législateur ? C'est qu'on ne pût, par un traité, porter atteinte à la constitution, aux droits des citoyens garantis par cette constitution. On doit donc distinguer deux catégories de traités publics : d'une part, ceux qui intéressent soit la propriété, soit la personne des citoyens ; d'autre part, ceux qui n'intéressent que les droits purement politiques du monarque ; les premiers ne sont valables qu'autant qu'ils ont été ratifiés par le Parlement ; les seconds n'ont pas besoin de cette ratification. En un mot, tout ce qui rentre dans les attributions du pouvoir législatif, tout ce qui doit être réglé par une loi, ne peut être réglé, même dans un traité, sans l'approbation du Parlement. Au contraire, tout ce qui rentre dans les attributions du pouvoir exécutif, tout ce qui peut être réglé par voie d'ordonnance, peut être réglé par un traité, sans qu'il y ait besoin de l'intervention

est un acte qui rentre exclusivement dans les attributions du pouvoir exécutif. Le consentement donné par le Parlement ne constitue pas une ratification. Le gouvernement, même après avoir obtenu un vote favorable des Chambres, reste libre de ne pas ratifier une convention internationale, car souvent les conditions qui ont décidé un gouvernement de la négocier peuvent changer et s'opposer à sa conclusion définitive, ce que le gouvernement seul est en état d'apprécier.

du Parlement (1). Or le traité de Berlin, du moins en ce qui concerne l'Autriche-Hongrie, n'a résolu que des questions de politique extérieure, et la politique extérieure, dans une monarchie constitutionnelle, rentre certainement dans cette sphère, où le pouvoir exécutif peut agir sans l'approbation du Parlement » (2). Les débats sur cette question ont été clos le 27 janvier 1879, et la Chambre adopta les conclusions de la commission tendant à ce que le traité fût voté conformément aux lois constitutionnelles. La Chambre des seigneurs a, sans d'ailleurs discuter la question de droit, confirmé purement et simplement ce vote.

Mais le vote du Parlement, tant soit peu nécessaire au point de vue constitutionnel, ne concernait que les rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ; il ne pouvait, quel qu'il fût, entacher la validité du traité de Berlin, ni diminuer ses effets juridiques, au point de vue international. C'était une affaire intérieure du pouvoir exécutif à s'entendre avec le pouvoir législatif sur toutes les conditions, avant de s'engager dans une affaire aussi grave que celle de Bosnie et d'Herzégovine. Certes, le Parlement autrichien avait le droit d'être mis au courant des intentions du gouvernement, avant l'ou-

(1) Cette distinction est généralement admise par les principaux auteurs de droit international. « D'après la plupart des constitutions modernes, si le chef de l'État a l'initiative des traités et de leur négociation, il ne peut ratifier que les conventions les moins importantes ; celles qui mettent en jeu l'intérêt collectif de l'État au point de vue territorial ou financier et celles qui touchent aux principaux des droits des citoyens doivent être approuvées par le pouvoir législatif (V. loi du 16 juillet 1875, art. 8). » Cf. Despagnet, *Cours de droit international public*, p. 475.

(2) *Annuaire de législation étrangère*, 1879, p. 294.

verture même du congrès de Berlin, justement parce que la personne et la propriété des citoyens allaient être sérieusement engagées dans une entreprise dangereuse et coûteuse comme celle de l'occupation. Dans ces circonstances le fait de non-intervention préalable du pouvoir législatif aurait pu provoquer un conflit des plus graves. « D'autre part, si un gouvernement ratifie un traité sans avoir consulté les pouvoirs compétents, les autres parties contractantes ont le droit d'en exiger l'exécution, car elles n'ont pas à examiner si le gouvernement en question a violé les lois de son pays en accordant la ratification (1). »

Quant aux objections de Lingg, on ne saurait les prendre en sérieuse considération. La publication des conventions internationales dans un organe officiel ne peut constituer une condition de leur validité intrinsèque, pourvu qu'elles eussent satisfait aux autres formalités voulues. Du moment que la convention austro-turque fut ratifiée en due forme, et du moment que le gouvernement seul était compétent pour les affaires de cette nature, sans être assujetti à l'assentiment préalable du pouvoir législatif, la convention devenait exécutive immédiatement après l'échange des ratifications. Telle fut, du reste, l'opinion soutenue par Andrassy devant les Délégations. « Combien de traités internationaux ne furent jamais publiés ! Combien de fois l'intérêt des contractants exigeait qu'on ne les révélât pas ! Or serait-ce une raison pour contester leur authenticité en droit (2) ? »

(1) F. de Martens, *Traité de droit intern.*, t. I, p. 524.

(2) Schneller, *op. cit.*, § 14, p. 89.

Nous ne voulons pas entrer ici dans les considérations qui ont retenu le gouvernement de publier la convention du 21 avril. Peut-être voulait-il se dispenser, grâce à ce procédé, de l'obligation morale d'observer strictement l'esprit et les termes de cette convention. L'avenir a prouvé, en effet, que le gouvernement de Vienne ne se considérait pas très lié par cette convention dans sa liberté d'agir en Bosnie et en Herzégovine. A ne citer qu'un exemple on s'apercevra immédiatement de l'authenticité de ce fait. Aux termes de l'article 4 de la convention, les monnaies turques continueront à avoir libre cours en Bosnie et en Herzégovine, ce qui n'a cependant pas empêché le gouvernement autrichien d'édicter la même année une loi établissant le cours *exclusif* des monnaies autrichiennes dans ces provinces.

C'est une proposition générale, admise en principe, qu'une convention internationale, dès qu'elle a été ratifiée, devient, à proprement parler, un acte authentique, entraînant une obligation. Par conséquent, la convention austro-turque est obligatoire, quoiqu'elle n'ait pas été l'objet d'une publication officielle dans l'État. Pour ce qui concerne son authenticité constitutionnelle, il est aussi non moins certain que cette convention constitue un acte absolument obligatoire, même d'après le droit public interne de l'État austro-hongrois. D'après les lois constitutionnelles en vigueur en Autriche-Hongrie, ce ne sont ni le Parlement autrichien ni le Parlement hongrois qui seraient compétents en matière de traités internationaux *austro-hongrois*. La prétention émise par les Parlements à propos du traité de Berlin était sans fondement constitutionnel.

Leur intervention n'était pas nécessaire pour conférer au traité de Berlin le caractère public et obligatoire, et, selon l'avis du gouvernement même, le résultat de leur vote demeurerait sans effet sur l'efficacité du traité au point de vue international.

Cette question de droit constitutionnel, qui se rattache directement à la ratification des conventions internationales, a été très controversée et longuement discutée en Autriche-Hongrie à la suite du traité de Berlin. Il serait trop long et hors des limites tracées à ce travail d'y insister davantage. Notons en passant qu'elle fut très approfondie et serrée de près par un auteur qui a abouti aux mêmes conclusions que les ministres autrichiens. Les recherches entreprises à ce sujet par *Dantscher von Kollesberg* afin de savoir s'il était nécessaire, au point de vue des sciences politiques et surtout au point de vue du droit constitutionnel, que le traité de Berlin, conclu entre l'Autriche-Hongrie et les autres puissances signataires, le 13 juillet 1878, pour avoir force de loi, fût soumis à l'approbation des pouvoirs législatifs en Autriche-Hongrie, ont abouti aux conclusions suivantes :

« 1. Suivant la nature de l'État et d'après les dispositions constitutionnelles positives, il ne peut être question en aucun cas et d'aucune manière de la présentation du traité de Berlin, comme traité public austro-hongrois, devant les Parlements indépendants, et l'un de l'autre complètement distincts, des deux États souverains de Cisleithanie et de Hongrie.

« 2. Le corps représentatif, auquel appartient, d'après la constitution de l'empire austro-hongrois, la compétence, soit pour la confection, soit pour la sanction ou

l'approbation des traités publics austro-hongrois en général, est l'Assemblée générale (« der weitere Reichstag »).

« 3. Mais la constitution de la monarchie austro-hongroise ne détermine pas quels sont les traités politiques d'État, qui ont besoin de la participation constitutionnelle de l'Assemblée générale, c'est pourquoi on ne peut poser non plus la question de savoir : si le traité de Berlin devait, suivant la constitution austro-hongroise, être soumis ou non à l'approbation ou au refus éventuel de la représentation du peuple.

« 4. Mais même en supposant que le traité de Berlin eût dû être soumis à l'approbation de l'Assemblée générale, en fait on n'aurait pas pu le faire, car on n'a pas encore fait de lois sur la procédure parlementaire et sur le règlement intérieur concernant la communication et la manifestation de la volonté commune des deux parties inséparables de l'Assemblée générale, assistée du ministère austro-hongrois. En réalité, l'Assemblée générale ne fonctionne pas aujourd'hui.

« 5. Le traité de Berlin ne pouvait pas être soumis à l'approbation du représentant de l'Assemblée générale — délégations austro-hongroises, — parce que la constitution de l'empire soumet la discussion des traités publics austro-hongrois à la compétence de l'Assemblée générale même, c'est-à-dire à celle *des corps représentatifs des deux moitiés de l'empire* » (1).

Telles sont les données de la théorie et du droit constitutionnel positif de l'Autriche-Hongrie. Il en résulte

(1) Dantscher von Kollesberg, *Der monarchische Bundesstaat Oesterreich-Ungarn und der Berliner Vertrag*, Vienne, 1880, p. 236.

que l'intervention des Parlements austro-hongrois, en ce qui concerne le traité de Berlin, se trouve éliminée comme une condition de droit public, exigée pour le rendre obligatoire. A défaut d'une Assemblée générale, autre et plus large que les délégations, les deux Parlements peuvent quelquefois prendre séparément l'initiative et apporter chacun de son côté une résolution identique (1) à propos d'une convention internationale, mais le caractère constitutionnel des mesures législatives votées de cette façon resterait néanmoins douteux. Quant au traité de Berlin en particulier, il faut constater qu'il n'a pas même été l'objet d'une résolution identique de la part des deux Parlements. Ainsi que nous l'avons vu, il n'a été voté que par le Parlement autrichien. Le Parlement hongrois ne fit qu'enregistrer sa communication. Malgré cela, le traité de Berlin n'a rien perdu de son caractère obligatoire, ni au point de vue international, ni au point de vue constitutionnel, car, pour avoir force de loi, il n'avait besoin que de la ratification du chef du pouvoir exécutif, *de l'assentiment du souverain*, lequel pour des raisons purement matérielles ne pouvait pas être accompagné aussi de la sanction d'une Assemblée générale (2).

(1) « Si les pouvoirs législatifs en Autriche-Hongrie pouvaient prendre des résolutions divergentes, le dualisme serait réduit *ad absurdum*. Car comment dans ces conditions le ministre des affaires étrangères devrait-il diriger la politique extérieure » (Dantscher von Kollesberg, *op. cit.*, p. 241).

(2) *Ibid.*, p. 246. — Voici en quelques mots les rapports qui, d'après le compromis (*Ausgleichsgesetze*) de 1867 entre l'Autriche et la Hongrie, existent entre ces deux États. A leur tête se trouve un souverain commun, réunissant sous son double titre d'Empereur en Autriche et de Roi en Hongrie deux souverainetés distinctes.

Ces conclusions relatives au traité de Berlin s'appliquent en même temps à la convention austro-turque du 21 avril 1879. Elle aussi fut revêtue du caractère authentique et obligatoire, au point de vue international et constitutionnel, à la suite de l'approbation de la Couronne austro-hongroise, donnée sous forme de la ratification.

La publication officielle était évidemment nécessaire, au point de vue des convenances publiques, pour engager les sujets austro-hongrois à respecter le traité de Berlin et la convention conclue avec la Turquie. Quoique le traité de Berlin ait été publié — ce que l'on ne peut pas constater pour la convention — il n'est pas certain que cette publication se fût accomplie d'une manière absolument régulière. L'Autriche-Hongrie ne possède pas un organe officiel commun à ses deux fractions ; les actes publics communs sont contresignés exclusivement par le ministère commun et insérés dans les journaux officiels des deux parties de la monarchie, c'est-à-dire dans la *Gazette de Vienne* (*Wiener Zeitung*) et dans le journal officiel de Buda-Pesth (*Budapesti Közlöny*). Mais le traité de Berlin n'a pas reçu cette

(Disons cependant que Dantscher von Kollesberg considère l'Autriche-Hongrie comme un État fédéral, *Bundesstaat*). Le souverain de la monarchie austro-hongroise partage le pouvoir suprême avec les Parlements complètement distincts dans les deux fractions, en Autriche le *Reichsrath*, composé d'une Chambre des seigneurs et d'une Chambre des députés, en Hongrie une *Diète* comprenant une Chambre des Magnats et une Chambre des députés. Pour la discussion et la décision des affaires communes (affaires étrangères, militaires, et finances relatives aux dépenses communes) chaque Parlement nomme une *délégation*. Ces délégations délibèrent séparément et ne correspondent entre elles que par écrit, quoique chacune des deux délégations puisse cependant demander qu'une question soit tranchée par un vote rendu en commun.

double publication. Il ne fut inséré dans le *Reichsgesetzblatt*, du 30 mars 1872, que comme un traité cisleithan, concernant les royaumes et les pays représentés dans le Parlement cisleithan. En outre, sa publication fut accompagnée de cette clause confirmative, placée immédiatement après les signatures des grandes puissances :

« Nos visis et perpensis tractatus hujus articulis, eos approbavimus et approbamus in omnibus et singulis dispositionibus, quae in illis continentur, atque ipsas hisce ratas gratasque habere declaramus, verbo Nostro Caesareo et Regio promittentes, praesens ratihabitionis nostrae instrumentum manu Nostra signavimus, sigilloque Nostro Caesareo et Regio adpenso firmari jussimus. Dabantur in Vienna die vigesima sexta mensis Julii anno Domini millesimo octingentesimo octavo, Regnorum Nostrorum trigesimo.

Franciscus Josephus m. p. (L. S.)

Andrassy m. p.

Ad mandatum Sacrae Caesareae et Regiae Apostolicae Majestatis proprium :

Alphonsus liber baro de *Pont* m. p.

Ablegatus extraordinarius ac Minister plenipotentarius.

Dieser Staatsvertrag wird nach erfolgter Zustimmung beider Häuser des Reichsrathes kundgemacht.

Wien, am 29 März 1879.

Stremayr m. p. (1).

Dans les mêmes formes le traité de Berlin fut publié

(1) Dantscher von Kollesberg, *op. cit.*, p. 240.

dans le *Wiener Zeitung*. D'autre part, l'organe officiel hongrois, le *Budapesti Kézirány*, l'apporta, le 1^{er} avril 1879, accompagné d'une clause dans laquelle il fut annoncé comme une *loi du pays*, au nom de l'*Empereur d'Autriche*.

Cette publication du traité de Berlin, d'abord dans le journal officiel cisleithan avec le contreseing du ministère cisleithan, ensuite dans l'organe transleithan comme une loi hongroise, est inadmissible, ainsi que le fait très justement observer Dantscher von Kollesberg (1). La seule publication conforme aux lois et au droit constitutionnel eût consisté dans une insertion *sans contreseing des ministères distincts*, simplement comme une décision prise par le chef de l'État, d'autant plus que cet acte ne rentrait guère dans les attributions des Parlements.

Est-il maintenant possible de contester en Autriche-Hongrie le caractère obligatoire du traité de Berlin, qui a été irrégulièrement publié, et de la convention du 21 avril 1879, qui ne l'a pas été du tout? Nous ne le croyons pas. La ratification en droit international ressemble à la promulgation en droit public. De même qu'un acte public a besoin d'être sanctionné par le pouvoir souverain, pour avoir force de loi et pour devenir *exécutoire*, de même un acte international n'a qu'à être ratifié pour devenir *obligatoire* pour les parties dans la personne des gouvernements.

Mais si l'on considère un des deux traités comme nul d'après le droit constitutionnel, il n'y a pas de raison de faire exception pour l'autre. Si le traité de Berlin n'a

(1) *Ibid.*, p. 246.

pas d'existence juridique certaine au point de vue de la constitution austro-hongroise, l'occupation et l'administration de la Bosnie et de l'Herzégovine doivent être considérées aussi comme des *actes inconstitutionnels*. Mais si l'occupation et l'administration de ces provinces par l'Autriche-Hongrie constituent deux actes conformes à la constitution, il serait tout logique de reconnaître aussi la validité juridique de la convention austro-turque (1).

III

1. Passons maintenant à l'étude de la convention même dont nous avons rapporté le texte au début de ce chapitre. Le préambule de la convention est de la plus haute importance : « Les gouvernements d'Autriche-Hongrie et de Turquie s'étant réservé de s'entendre sur les détails de l'occupation stipulée par l'article 25 du traité de Berlin, *et le fait de l'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine ne portant pas atteinte aux droits de souveraineté de Sa Majesté Impériale le Sultan sur ces provinces, etc.* » Ces expressions sont si claires et si précises qu'elles ne sauraient permettre un seul instant de douter que la souveraineté de la Porte ne fût sauvegardée dans les provinces occupées. Elles stipulent très nettement la reconnaissance bilatérale de la souveraineté permanente du sultan sur les provinces de Bosnie et d'Herzégovine. Ces droits de souveraineté n'avaient pas besoin d'être déterminés de plus près ; il ne s'agissait que de faire constater un rapport juridique existant, qui n'avait besoin d'aucune confirmation, mais dont la

(1) Cf. Schneller, *op. cit.*, § 14, p. 98.

preuve authentique pourrait en cas de contestation être d'un effet décisif. Certains auteurs, comme Lingg et Neumann, essaient de rabaisser la haute signification de ce point essentiel de la convention, et, à cet effet, ils ont recours à une argumentation de détours et à des considérations de fait. Laissant de côté l'interprétation étrange et peu logique de Lingg, nous citerons seulement Neumann (1) qui n'attache aucune importance à la concession faite au sultan pour que son nom soit prononcé dans les mosquées et pour que les monnaies ottomanes puissent circuler librement en Bosnie et en Herzégovine ; en revanche, cet auteur attribue la plus grande signification au fait que l'empereur d'Autriche y exerce « en son nom propre, tous les droits de souveraineté administrative, judiciaire, financière et militaire ». Neumann se garde bien, cependant, de prendre en considération la partie de la convention où les droits de souveraineté du sultan se trouvent formellement reconnus.

2. L'analyse des autres dispositions de la convention nous révélera encore de nouvelles preuves confirmant le maintien des droits du sultan.

Les articles 1 à 6 s'occupent de certains points relatifs à l'administration ainsi que d'autres questions moins importantes. Mais l'idée générale qui se dégage de l'ensemble de la convention démontre clairement qu'on a voulu d'une part limiter l'action et les pouvoirs de l'Autriche-Hongrie en Bosnie et en Herzégovine, et d'autre part sauvegarder et y maintenir en quelque sorte ma-

(1) V. Neumann, *Grundriss des heut. europ. Völkerrechts*, 1885, p. 496 et 497.

tériellement, à l'aide de certaines manifestations permanentes, la souveraineté de la Porte.

A cet égard, une disposition de l'article 2 mérite une attention spéciale : « Le nom de Sa Majesté le Sultan *continuera* à être prononcé dans les prières publiques des musulmans *comme par le passé*. » Au point de vue pratique, cette formalité peut être appréciée n'importe comment, mais au point de vue *juridique* elle constitue encore une reconnaissance de la souveraineté du sultan. Lingg et Neumann voudraient expliquer ce fait par des considérations religieuses ; le sultan étant considéré par tous les musulmans comme le successeur des califes et comme le chef religieux des fidèles, ces auteurs affirment qu'il ne s'agit dans l'article 2 que de la suprématie religieuse et non de la souveraineté politique. Mais en présence des mots *comme par le passé* il n'est pas possible d'admettre cette explication. Ces expressions veulent dire que le nom du sultan doit être prononcé non seulement comme celui du chef de la religion, mais encore comme un titre du chef de l'État, ainsi que c'est l'usage dans toutes les mosquées turques et comme cela se faisait aussi en Bosnie et en Herzégovine *avant l'occupation*.

Cette disposition de l'article 2 n'est pas, à notre avis, dénuée de toute valeur au point de vue pratique même. Il semble qu'à l'aide de *prières publiques*, faites pour le sultan dans les deux provinces occupées, on a voulu perpétuer dans la conscience du peuple le souvenir de la souveraineté du sultan, on a tenu à rappeler journellement à la Bosnie et à l'Herzégovine que leur véritable souverain est à la Corne d'Or et non à Vienne.

La disposition finale de l'article 2 contient encore un

moyen pratique permettant à la souveraineté du sultan de se manifester en Bosnie et en Herzégovine : « En tant qu'il serait d'usage de hisser le *drapeau ottoman* sur les minarets, cet usage sera respecté. » Il s'agit ici du drapeau de couleur rouge, emblème officiel de l'*Empire ottoman* ; on n'y a pas mentionné le drapeau vert, insigne éminemment religieux.

IV

Les articles 3, 4 et 6 sont encore plus significatifs au point de vue du droit.

L'article 3 stipule : « Les revenus de la Bosnie et de l'Herzégovine seront affectés exclusivement à leurs besoins, leur administration et à des améliorations jugées nécessaires. » Dans la convention du 4 juin 1878, relative à l'occupation de l'île de Chypre par l'Angleterre, nous trouvons une disposition de ce genre, mais plus précise encore, car l'Angleterre s'est engagée à payer annuellement à la Sublime Porte l'excédent des recettes sur les dépenses de l'administration de l'île (1). L'article 3 de la convention austro-turque est moins onéreux, mais néanmoins très explicite pour ce qui concerne les limites du pouvoir de l'Autriche-Hongrie en Bosnie et en Herzégovine. Peu importent le montant des excédents

(1) Art. 3 de l'annexe : « L'Angleterre paiera annuellement à la Sublime Porte tout ce qu'est l'excédent actuel du revenu en sus des frais de l'administration de l'île, lequel excédent sera calculé et déterminé par la moyenne des dernières cinq années, fixée à 22.936 bourses, laquelle reste à être dûment vérifiée plus tard, et à l'exclusion du produit réalisé par la vente ou affermage des propriétés et biens immeubles appartenant à l'Etat et à la Couronne ottomane pendant cette période. »

et leur valeur réelle pour la Turquie, le fait principal est que le droit de l'Autriche-Hongrie de disposer en Bosnie et en Herzégovine a reçu d'importantes restrictions. Si l'Autriche-Hongrie veut rester de bonne foi dans l'exécution des engagements pris par elle dans la convention, elle ne doit point engager la Bosnie et l'Herzégovine dans ses dépenses publiques, ni asservir aux besoins de la monarchie les impôts perçus dans ces deux provinces. Ensuite, elle n'a pas le droit de disposer pour les usages propres à l'empire de l'excédent des recettes provenant des postes et télégraphes, des chemins de fer, des mines et forêts, des biens du domaine public, etc., lequel est destiné *exclusivement* aux besoins et aux améliorations de ces provinces. D'autre part, c'est une obligation pour l'Autriche-Hongrie de veiller aux conditions matérielles de la Bosnie et de l'Herzégovine et d'entreprendre les mesures *jugées nécessaires* à leur amélioration.

« Envisagés au point de vue juridique, ces rapports nous suggèrent — ainsi que le fait observer Schneller (1) — l'idée que le gouvernement austro-hongrois occupe dans ces provinces la situation d'un détenteur. Il est obligé de se comporter à l'égard des territoires en question comme envers une sorte de *bien appartenant à autrui*, qui lui est confié à certaines fins, à savoir, la pacification et le rétablissement de relations stables et régulières. » Ainsi, en vertu de l'article 3 de la convention, l'Autriche-Hongrie se trouve, dans la garde de la chose déposée, pour ainsi dire soumise aux principales obligations dont tout dépositaire est tenu ; principale-

(1) Schneller, *op. cit.*, p. 107.

ment, elle ne saurait se servir de la chose déposée, *sans la permission expresse ou présumée du déposant*. Telle est la règle du droit (1). D'ailleurs, si elle ne considérait pas la Bosnie et l'Herzégovine du côté matériel comme une sorte de dépôt international, si, par conséquent, elle ne restait pas fidèle à ses obligations de détenteur, elle violerait les promesses solennellement données au peuple de la Bosnie et de l'Herzégovine, dans la proclamation du 25 juillet 1868: « Les revenus de ce pays seront *exclusivement* employés à subvenir aux besoins du pays lui-même. »

V

1. L'article 4 de la convention assure aux monnaies ottomanes la circulation libre et permanente dans les provinces occupées. La portée de cette stipulation fut diminuée dans une large mesure, peu de temps après l'occupation, par la promulgation de la loi que nous avons citée et qui a établi le *cours exclusif des monnaies autrichiennes*. Cette innovation fut introduite avec l'établissement de l'union douanière en vertu de l'article 6 de « *Gesetz vom 20 December 1879, betreffend die Herstellung eines gemeinsamen Zollverbandes mit Bosnien und der Hercegovina* » (2):

§ 5. « La monnaie autrichienne (*österreichische Währung*) valable dans le territoire douanier et commercial de l'Autriche-Hongrie, aura le cours légal aussi en Bosnie et en Herzégovine, *sans porter préjudice à la libre circulation des monnaies effectives ottomanes* (« *unbeschadet des freien Umlaufs der effectiven ottomanischen Münzen* »).

(1) V. art. 1927 et 1930 du Code civil français.

(2) *Sammlung*, t. III, 2^e partie, p. 52.

Les conventions monétaires, établies entre les royaumes et les pays représentés au Parlement autrichien d'une part et ceux de la couronne hongroise d'autre part, ainsi que les papiers d'État et les privilèges de la Banque austro-hongroise, avec réserve pour ces derniers d'une entente avec la Banque austro-hongroise et d'une sanction par les Parlements, ont aussi en Bosnie et en Herzégovine une valeur *exclusive* (*ausschliessliche Geltung*). »

En exécution de cette loi, le gouvernement provincial de Sarajévo a émis les règlements suivants :

1. *Circularerlass der Landesregierung in Sarajevo vom 19 Jänner 1879, Nr. 553, Fin. 157, betreffend die Annahme türkischer Scheidemünzen* (1) :

« Il est ordonné que les monnaies divisionnaires turques, comme altiluks, besluks et kasidas, ne seraient reçues pour le paiement des impôts (aux caisses publiques) que jusqu'à concurrence d'un florin.

Il faut qu'on veille principalement à ce que ces monnaies, d'ailleurs en petit nombre en Bosnie et en Herzégovine, soient progressivement écartées de la circulation, afin de créer ainsi dans ce pays le cours exclusif de la monnaie autrichienne (« um auf diese Weise der öesterreichischen Währung den alleinigen Kurs hierlands zu verschaffen »).

2. *Circularverordnung der Landesregierung in Sarajevo vom 14 März 1880, Nr. 37 Fin., betreffend die Regelung des Münzverkehrs* (2) (la fin) :

« Il est prohibé de recevoir à l'avenir d'autres espèces de monnaie ottomane (telles que medjidias d'or et d'argent, altiluks, et kasidas), et en première ligne les monnaies divisionnaires ottomanes, ainsi que le papier étranger ou turc. »

(1) *Sammlung*, t. III, 2^e partie, p. 27.

(2) *Sammlung*, III, 2^e partie, p. 148.

Il est certain que la circulation et la valeur effective de la monnaie sont exposées à l'incertitude des fluctuations, dépendant en majeure partie des faits économiques et du public. La dépréciation constante d'une monnaie peut décider un gouvernement à la retirer de la circulation et à la remplacer par une autre. Si tel a été le cas des monnaies ottomanes, des menues monnaies en particulier, le gouvernement austro-hongrois était autorisé par la force de choses à introduire certains changements en matière monétaire. Mais justement il convient d'observer que l'or et l'argent turc étaient loin d'être dans ce cas. En outre il faut constater aussi que l'article 4 de la convention austro-turque ne s'occupe guère des détails relatifs aux différentes monnaies et à leur cours effectif. Cet article néglige à dessein le côté technique de la question ; il ne fait que poser le principe, et au point de vue du droit c'était essentiel.

Pour apprécier la valeur intrinsèque des dispositions de l'article 4, on ne doit pas prendre pour le critérium juridique l'état de fait créé par suite de mesures administratives dans la circulation des monnaies turques en Bosnie et en Herzégovine. Cette dernière circonstance ne saurait préjuger l'interprétation exacte de l'article 4. En effet, il ne s'agit point de savoir si cet article avait dès le commencement un caractère purement *académique*, — suivant l'expression de Lingg (1), — c'est-à-dire, s'il était, en principe, illusoire d'insérer dans la convention une disposition générale concernant la circulation de la monnaie. S'il n'y avait eu que ce point à

(1) « Dieser Artikel hat aber von vornherein nur einen *academischen* Character » (Lingg, dans *Archiv für öffentliches Recht*, t. V, p. 504).

fixer, les plénipotentiaires ottomans ne se seraient pas donné, à coup sûr, la peine d'insister sur un détail si peu important, ayant eu surtout à régler une question très délicate et des plus graves, c'est-à-dire à faire consacrer certains procédés apparents, attestant le maintien de la souveraineté du sultan. La Turquie ne pouvait pas s'attendre à tirer un parti financier de ce fait que ses monnaies continueraient à avoir libre cours dans les provinces occupées ; ce ne sont donc pas les avantages matériels qui décidèrent la Porte à demander une place spéciale pour l'article 4. De même que les prières publiques stipulées en faveur du sultan dans l'article 2, quoique n'offrant pas une concession pratique bien considérable, constituaient cependant un témoignage positif de la souveraineté ottomane, de même dans la stipulation de l'article 4 la Porte voyait un symbole encore plus formel de la permanence de sa souveraineté en Bosnie et en Herzégovine. Toute la signification juridique de cet article consiste dans les termes qu'il a consacrés et qui servent à confirmer de nouveau la souveraineté du sultan : « Les monnaies ottomanes effectives *continueront* à avoir libre cours en Bosnie et en Herzégovine ».

La forme dans laquelle cet article est rédigé prouve à tout observateur impartial que la Porte tenait à sauvegarder le maintien de ses monnaies en Bosnie et en Herzégovine, en stipulant simplement que les monnaies ottomanes y auraient libre cours *après l'occupation* comme elles l'y avaient avant. Il faut remarquer que l'article 4 n'impose aucune restriction. Il ne dit pas que les monnaies ottomanes resteront la *monnaie exclusive* du pays. Ensuite il ne parle que de *monnaies effectives*,

c'est-à-dire, celles qui ont cours au moment où on les reçoit, celles dont la circulation dépend des faits économiques et non des dispositions légales. Telles sont surtout les monnaies d'or et d'argent, qui ne sont pas exposées à une dépréciation ostensible. Le terme de *monnaies effectives* a été employé par opposition à la *monnaie fiduciaire* que l'on prétendait exclure, le papier ture étant soumis à des variations brusques et pouvant par conséquent nuire à une bonne organisation financière de la Bosnie et de l'Herzégovine. Il en résulte que la *monnaie-métal* turque pourra aussi à l'avenir *circuler librement* en Bosnie et en Herzégovine, dans les mêmes conditions qu'au moment de l'occupation et de la conclusion de la convention. Ceci veut dire que la circulation des monnaies ottomanes en Bosnie et en Herzégovine ne devra pas être *entravée* par des mesures législatives ou administratives. Par conséquent, ces monnaies devraient avoir *libre cours* — et non le cours exclusif — même dans le cas où le gouvernement austro-hongrois aurait établi pour la Bosnie et pour l'Herzégovine le *cours légal* — mais non le cours exclusif — des monnaies austro-hongroises. Les monnaies ottomanes ont conservé même après l'occupation austro-hongroise la valeur et la qualité des moyens légaux servant à la libération valable des dettes. Ceci ressort clairement de la rédaction très soignée de l'article 4.

2. Ainsi que nous venons de le voir, « les *monnaies effectives continueront* à avoir libre cours en Bosnie et en Herzégovine » veut dire que la monnaie-métal ottomane, sans représenter la monnaie exclusive des provinces occupées, ne saurait être considérée comme une monnaie étrangère dans le pays. Nous avons vu cepen-

dant que le gouvernement austro-hongrois a entrepris certaines mesures en vue d'évincer complètement le cours des monnaies ottomanes, et cela sans motifs plausibles, afin d'arriver uniquement au cours exclusif des monnaies autrichiennes. Les procédés employés à cet égard par le gouvernement ne se justifient pas par des considérations économiques et financières, car il n'est pas admissible que toutes les monnaies sans exception méritent d'être chassées. Quoiqu'il n'y ait pas grande importance à ce que les petites monnaies de cuivre turques soient éliminées, on ne peut quand même s'empêcher de constater qu'une prescription semblable viole les termes de la convention du 24 avril 1879. Les deux ordonnances du gouvernement local de Saraïevo, du 10 janvier 1879 et du 15 mars 1880 sont en contradiction flagrante avec l'article 4 de la convention. Nous ne pouvons voir qu'une atteinte à l'article 4 dans les termes de la circulaire du 15 mars : « Les autres monnaies turques, principalement les petites monnaies turques, ainsi que le papier en général, étranger ou ottoman, n'auront plus cours. » Il est explicable que le gouvernement austro-hongrois refuse de recevoir à ses caisses publiques le papier turc, mais en revanche il est illégitime et contraire à la convention d'appliquer des mesures prohibitives aux monnaies ottomanes effectives telles que les medjidias d'or et d'argent, les altiluks, les besluks et les kasidas.

D'autre part, il importe de constater que l'Autriche-Hongrie a néanmoins établi une distinction notable entre les monnaies de frappe turque et les monnaies de provenance étrangère. Dans cette dernière catégorie on n'accepte que les pièces d'or de l'union monétaire latine

et les livres sterling ou sovereign anglais ; tandis qu'en fait de monnaies turques on reçoit non seulement les pièces d'or et d'argent, sans aucune diminution de cours, mais aussi les menues monnaies d'appoint (1).

En définitive, le fait que le gouvernement austro-hongrois s'est montré prêt à garantir libre cours des monnaies ottomanes en Bosnie et en Herzégovine, même après leur occupation, et à sanctionner cette garantie par la convention, nous conduit à la conclusion que *l'Autriche-Hongrie était loin de considérer au commencement que par l'occupation et l'administration de ces provinces elle en avait acquis en même temps la possession définitive.*

Le monnayage est un droit de l'État, un droit public, le plus étroitement rattaché au droit de souveraineté, et auquel les États souverains renoncent seulement à la dernière extrémité. Les monnaies égyptiennes et tounisiennes portent encore aujourd'hui le nom du sultan sur leur revers et témoignent ainsi des liens de vassalité qui rattachent ces pays à la Sublime Porte, quoique cependant ces liens soient tout à fait relâchés à présent (2). L'absence de l'article 4 de la convention austro-turque eût signifié pour la Sublime Porte un acte de renonciation à une expression précieuse de ses droits de souveraineté sur la Bosnie et sur l'Herzégovine.

Après toutes ces observations nous ne croyons pas devoir imiter Lingg (3) et considérer l'article 4 de la convention austro-turque du 21 avril 1879 comme une simple formule académique. Le gouvernement austro-

(1) Voir le tableau comparatif de la circulaire du 15 mars 1880.

(2) Cf. Scheneller, *op. cit.*, § 49, p. 449.

(3) *Loc. cit.*, p. 504.

hongrois lui-même a prouvé le contraire, puisqu'il n'a pas osé supprimer purement et simplement l'article 4, et puisqu'il a maintenu le *cours légal* de toutes les monnaies ottomanes effectives, sauf les monnaies d'appoint et de papier.

VI

L'interprétation de l'article 5 ne présente ni de grosses difficultés ni un grand intérêt pour la solution de la principale question qui nous occupe. Aux termes de l'article 5 « la Sublime Porte disposera à sa guise des armes, du matériel de guerre et d'autres objets appartenant au gouvernement ottoman et qui se trouvaient dans les places fortes ou dans les garnisons. A cet effet, il sera dressé des inventaires avec l'intervention des commissaires des deux gouvernements ».

Au contraire, l'article 6 peut devenir l'objet de sérieuses observations. Aux termes de cet article : « La question du traitement des habitants de la Bosnie ou de l'Herzégovine séjournant ou voyageant hors de ces provinces sera réglée ultérieurement par un arrangement spécial. »

Cette question était une des plus importantes. Les plénipotentiaires ottomans et austro-hongrois ne l'ignoraient point, c'est pourquoi ils ne purent pas s'entendre sur ce point de la convention, et toute la question, à raison même de sa grande importance, fut ainsi ajournée. Du reste, jusqu'à présent même on n'a pas pu encore aboutir à un *arrangement spécial* prévu par l'article 6, de sorte que toute la question reste toujours en suspens. Pourtant il fallait bien savoir à qui appartenait à l'avenir l'exercice des droits de souveraineté

externe de la Bosnie et de l'Herzégovine, et spécialement le droit de représentation et de protection diplomatique et consulaire de leurs habitants qui résident ou voyagent en pays étrangers. La convention n'a rien déterminé à cet effet, de sorte que l'on se trouve maintenant en présence d'un point litigieux qui attend toujours une disposition positive pour être tranché définitivement. Cependant devant les besoins de la vie courante, les deux gouvernements respectifs étaient obligés de prendre un parti quelconque, tant que l'entente sur ce point ne se serait pas faite. Dans ces circonstances, il ne faut pas s'étonner de l'incertitude et de l'hésitation manifestées des deux côtés, surtout de la part de l'Autriche-Hongrie, toutes les fois qu'il s'agissait, dans la pratique, d'accomplir un acte de souveraineté extérieure. La réserve stipulée dans l'article 5 et acceptée par l'Autriche-Hongrie équivalait de sa part à une reconnaissance implicite de la souveraineté de la Porte sur la Bosnie et sur l'Herzégovine. Ensuite, ce fait était une preuve que l'Autriche-Hongrie ne se considérait pas autorisée, en vertu de l'article 25 du traité de Berlin, d'exercer de plein droit la souveraineté extérieure de la Bosnie et de l'Herzégovine, et qu'il lui fallait pour cela l'assentiment de la Porte. Si l'Autriche-Hongrie avait cru que le fait de l'occupation et de l'administration de ces provinces lui a aussi conféré *ipso jure* l'exercice des droits de souveraineté externe, elle s'en serait emparée aussitôt l'occupation accomplie, sans avoir besoin d'attendre la conclusion de la convention avec la Turquie, et à cet effet elle aurait donné immédiatement les instructions nécessaires à ses légations et à ses consulats. Mais elle ne le fit pas. Au con-

traire, sa réserve dans cette matière, observée au début de l'occupation, était très marquée ; ce n'est que plus tard, au cours des années, que le gouvernement autrichien se mit à empiéter peu à peu sur le domaine de la compétence en matière de droits de souveraineté extérieure, faisant tous ses efforts pour s'attribuer définitivement l'exercice complet et illimité de ces droits. Il faut pourtant constater qu'au moment actuel le gouvernement austro-hongrois n'a pas encore réussi à trancher définitivement en sa faveur cette question quant au principe de fond et quant à ses nombreuses applications, malgré la quantité considérable d'ordonnances rendues dans ce but. Sa marche lente et progressive vers le but indiqué s'aperçoit le mieux dans les circulaires et les ordonnances concernant le traitement des ressortissants de la Bosnie et de l'Herzégovine en *Turquie*.

I. — Les premières démarches de ce genre datent du 7 avril 1879 avec : « *Erlass des gemeinsamen Ministeriums Nr. 801 B. H., betreffend die Passertheilung durch die Missionen und Consulate und die Unterstützung bosnischer Landesgehæriger* » (1). Cette circulaire contient les plus importantes dispositions suivantes :

« L'ambassadeur impérial et royal à Constantinople, le comte Zichy, a demandé à maintes occasions des instructions et des ordres concernant l'attitude de l'ambassade et des consulats en Turquie vis-à-vis des habitants de la Bosnie et de l'Herzégovine, qui séjournent dans ce pays. A ce propos, le comte Zichy avait surtout en vue :

1. La délivrance et le visa des passeports ;
2. La correspondance avec le gouvernement provincial à

(1) *Sammlung*, t. I, p. 392.

Saraïévo pour tout ce qui concerne les affaires litigieuses des habitants de la Bosnie et de l'Herzégovine ;

3. La subvention et la protection de ces personnes.

Il fallait répondre immédiatement et sans retard à la question : de quels papiers de légitimations (*Legitimationen*) doivent être munis les Bosniaques et les Herzégoviniens qui retournent dans leur patrie, particulièrement ceux qui le font à leur sortie du service militaire turc. Ainsi qu'il fut communiqué au gouvernement provincial par l'ordonnance du 22 février m. a. Nr. 362 B. H., l'ambassade a reçu à cet égard l'autorisation de délivrer les passeports aux personnes en question et en cas éventuel de mettre son visa sur ceux qui leur seront délivrés par les autorités turques...

D'après les rapports envoyés, le comte Zichy a donné son visa pour le retour en Bosnie et en Herzégovine à quatre cent quatre-vingt-treize soldats turcs libérés, qui présentèrent leurs livrets militaires. Comme ces livrets ont une valeur pour ces soldats libérés, et comme d'après leur nature ils ne représentent pas les vrais passeports, il faut les laisser à leurs porteurs en cas où leur dépossession provoquerait des contestations et des réclamations de la part de ces derniers.

Quant à la question de savoir : si l'ambassade peut entrer en relations directes avec le gouvernement provincial de Saraïévo, dans les cas où les affaires litigieuses ou autres des Bosniaques (et Herzégoviniens) seraient en question, je crois qu'on pourrait y répondre sans hésitation dans le sens affirmatif, puisque le droit est accordé à toutes les missions impériales et royales d'entretenir la correspondance directe avec les autorités provinciales, impériales et royales. Et ma réponse à cette question de Monsieur l'ambassadeur sera dans ce sens.

Au contraire, je voudrais m'abstenir d'envoyer au comte Zichy l'autorisation demandée pour prêter secours, en vue de retour dans leur patrie, aux autres Bosniaques (et Herzégoviniens) qui se trouvent et qui séjournent en Turquie...

Une autre question que le comte Zichy a soulevée et qui consiste à déterminer : « dans quelle mesure les habitants de la Bosnie et de l'Herzégovine devraient profiter de la protection consu-

laire et de la juridiction consulaire? doit être laissée pour le moment sans réponse, et il est à espérer qu'elle pourra être bientôt résolue d'accord avec le gouvernement de la Porte. »

Les conclusions qui se dégagent de cette circulaire sont celles-ci :

1. Les autorités compétentes pour délivrer les passeports aux habitants de la Bosnie et de l'Herzégovine, qui retournent dans leur patrie après un séjour en Turquie, sont les suivantes :

a) Ambassade impériale et royale d'Autriche-Hongrie ;

b) Gouvernement impérial turc.

Les deux sortes de passeports sont également valables, avec cette différence que les passeports délivrés par les autorités turques sont encore soumis au visa de la légation autrichienne, comme tous les passeports ottomans délivrés pour l'Autriche-Hongrie.

Si l'Autriche-Hongrie ne reconnaissait pas aux autorités turques la compétence de délivrer les passeports aux ressortissants de la Bosnie et de l'Herzégovine, elle n'aurait pas donné l'autorisation à son ambassade de viser ces passeports. Or, la nature des passeports consiste à légitimer, d'une part, l'état civil et la nationalité d'une personne, et d'autre part à recommander celle-ci à la protection des autorités nationales et étrangères. Il s'ensuit, d'après l'opinion du ministère commun, que la Turquie et l'Autriche-Hongrie auraient en même temps, toutes les deux, le droit de protéger les habitants de la Bosnie et de l'Herzégovine, qui se trouveraient en pays étranger, en d'autres termes, elles posséderaient en commun l'exercice des droits de souveraineté extérieure de ces provinces. Cependant *on ne*

saurait admettre un dualisme semblable, ni au point de vue juridique, ni au point de vue pratique (1).

2. Ensuite, il semble que le ministère commun soutient l'opinion que la légation autrichienne de Constantinople est compétente pour prêter son concours aux ressortissants de la Bosnie et de l'Herzégovine « dans les cas où les affaires litigieuses ou autres de ceux-ci seraient en question ». Mais néanmoins on déclare expressément dans la circulaire qu'il n'est pas encore possible, *faute d'une entente sur ce point avec la Porte*, de répondre à la question : « Dans quelle mesure les habitants de la Bosnie et de l'Herzégovine devraient profiter de la protection consulaire et de la juridiction consulaire » ? Ceci veut dire que les agents austro-hongrois à l'étranger n'ont pour le moment aucun droit de protection ni de juridiction consulaires vis-à-vis des Bosniaques et des Herzégoviniens, à moins qu'ils ne reçoivent d'autorisation formelle comme celle de délivrer les passeports. Par conséquent, on ne peut répondre que négativement à la question de savoir — question fondamentale — si, en occupant et en administrant la Bosnie et l'Herzégovine conformément à l'article 25 du traité de Berlin, l'Autriche-Hongrie avait acquis *ipso jure* la possession de la souveraineté extérieure de ces provinces.

II. — Il convient de mentionner encore deux autres actes faits par le gouvernement austro-hongrois, afin d'avancer plus vite dans la voie qu'il s'était tracée. Immédiatement après la conclusion de la convention du 21 avril 1879, le ministère des affaires étrangères

(1) Cf Schneller, *op. cit*, § 20, p. 126.

rendit une ordonnance concernant encore les passeports seulement, intitulée : « *Circularerlass des k. und k. Ministeriums des Aeusseren vom 26 April 1879, Nr. 6904* » (1), et conçue dans les termes suivants :

« Par suite d'un communiqué du ministère commun impérial et royal (sur les affaires de Bosnie et d'Herzégovine), le consulat impérial et royal est autorisé à délivrer jusqu'à nouvel ordre les passeports et autres papiers de légitimation provisoires aux habitants de la Bosnie et de l'Herzégovine, lesquels seront *pareils à ceux que l'on fait pour les sujets austro-hongrois* (« *ähnlich wie jenen der oesterreichisch-ungarischen Monarchie* ») et conformes aux règlements existants, en vue de quoi on laisse au consulat la faculté de s'adresser directement au gouvernement provincial de Saratévo dans les cas nécessaires, p. ex., pour la preuve d'identité de la personne qui demande le passeport » (2).

Cette instruction fut envoyée à toutes les missions et à tous les consulats d'Autriche-Hongrie.

On remarque facilement qu'on ne fait plus la moindre allusion aux passeports délivrés par les autorités turques, ni aux visas qui incombaient auparavant aux agents austro-hongrois. Désormais tous les consulats austro-hongrois pourront délivrer, eux-mêmes, les passeports et tous les autres papiers de légitimation aux ressortissants des provinces occupées, et cela *jusqu'à nouvel ordre*. Ces passeports doivent être faits *pareils* à ceux qu'on délivre aux nationaux austro-hongrois. On n'a pas créé un modèle spécial pour les passeports des Bosniaques et des Herzégoviniens ; on n'a pas dit non plus en quoi consisterait la différence entre les deux formules. Mais on peut supposer que cette différence

(1) *Sammlung*, t. I, p. 395.

(2) Voir l'ordonnance du 13 mai 1879, Nr. 1890, B. H.

sera marquée surtout par l'impossibilité de signaler les ressortissants de la Bosnie et de l'Herzégovine dans leurs passeports comme sujets austro-hongrois.

III. — Enfin, il est utile de citer la circulaire du gouvernement provincial de Bosnie, en date du 13 novembre 1881 :

« Ayant pris en considération que le fait de l'administration austro-hongroise en Bosnie et en Herzégovine a placé les habitants de ces provinces dans une situation dépendante en droit et en fait, par suite de laquelle ils échappent, surtout en ce qui concerne le droit de juridiction, à toute autorité étrangère, et *laquelle doit trouver son expression aussi hors des frontières de ces provinces*, le haut ministère commun a établi le principe (*Grundsatz*) que la compétence judiciaire du commissaire civil austro-hongrois à Plevié s'étend aux habitants de la Bosnie et de l'Herzégovine, qui se trouvent dans la vallée de Lim *de la même manière* qu'aux sujets austro-hongrois (*ebenso wie auf österreichisch-ungarische Unterthanen*) » (1).

Cette disposition ne peut viser que la Turquie et sa compétence au point de vue judiciaire. Par la voie de cette circulaire, l'Autriche-Hongrie a émis la prétention d'appliquer le droit de juridiction consulaire même aux ressortissants de la Bosnie et de l'Herzégovine. Il y est dit que ces derniers se trouvent maintenant dans un état de dépendance judiciaire en droit comme en fait, et que cette situation doit se traduire même au delà des fron-

(1) *Sammlung* de 1881, n° 281. — Lingg dit : « Cette circulaire engendrait sans doute le droit positif, c'est-à-dire le droit en vigueur. Par conséquent, c'est en contradiction avec le droit positif que Martens (*Völkerrecht*, t. I, p. 346) prétend que les habitants de la Bosnie et de l'Herzégovine en dehors des frontières de ces provinces retombent sous la souveraineté de la Porte », (*Archiv für öffentliches Recht*, t. I, p. 507).

tières. Cette dernière déduction fut confirmée par le ministère commun comme un *principe*, et ce principe reçut sa première application à Plevié, dans le district de Novi-Bazar, c'est-à-dire dans une partie du territoire turc, qui n'est pas soumise à l'administration de l'Autriche-Hongrie.

Ainsi *en principe* l'Autriche-Hongrie a reconnu aux habitants de la Bosnie et de l'Herzégovine les mêmes droits et la même protection qu'à ses propres nationaux, mais *en fait* elle n'a pas encore reconnu à toutes ses missions à l'étranger le droit de juridiction consulaire sur les ressortissants des deux provinces. Cette dernière réserve est due certainement à des raisons politiques, quoique cependant on puisse s'attendre qu'avec le temps cette dernière hésitation finira aussi par disparaître.

VII

Jusqu'à présent nous n'avons fait qu'exposer l'état de fait que présentent les relations extérieures des habitants de la Bosnie et de l'Herzégovine, sans nous occuper du point de vue juridique. Avant de passer à ce second examen, posons d'abord nettement la question. Doit-on, suivant les principes du droit actuel, considérer l'exercice de la souveraineté externe sur les habitants de la Bosnie et de l'Herzégovine, qui se trouvent en pays étrangers, comme un corollaire naturel du fait de l'administration de ces provinces par l'Autriche-Hongrie, en vertu du traité de Berlin ? Ou bien, au contraire, faut-il attribuer *de jure*, même après l'article 25, toute la souveraineté extérieure sur la Bosnie et sur l'Herzégovine à la Porte ? Les protocoles du traité de

Berlin, relatifs à l'article 25, ne nous fournissent aucun renseignement sur cette question. Malgré cela, il ne sera pas difficile de trouver une réponse à la question posée. A cet effet, nous jetterons un regard comparatif sur les rapports juridiques constatés dans certains pays dont la situation offre, au point de vue international, de grandes ressemblances avec celle de la Bosnie et de l'Herzégovine.

L'Egypte, la Bulgarie et surtout l'île de Chypre, comparées à la Bosnie et à l'Herzégovine, forment en droit international des exemples qui présentent quelque analogie sur certains points. D'une part, tous ces territoires relèvent en droit de la Porte, et, de l'autre, ils sont placés sous un gouvernement propre et indépendant. Ils subissent encore la puissance suprême du sultan, sous des formes différentes, il est vrai, tantôt sous la forme de suzeraineté, comme l'Egypte et la Bulgarie, tantôt sous la forme de souveraineté, comme la Bosnie et l'Herzégovine, ainsi que l'île de Chypre. Quelle est, par conséquent, leur situation quant au traitement de leurs nationaux en pays étrangers ; en un mot, qui est-ce qui exerce les droits de souveraineté extérieure de ces provinces ? On s'accorde généralement à reconnaître à la Porte l'exercice de ces droits, et à placer les ressortissants de ces provinces en pays étrangers sous la protection des consulats ottomans. Ce fait n'a pas besoin d'explications en ce qui concerne l'île de Chypre. Les liens qui rattachent cette île à la Turquie sont trop apparents pour qu'il soit utile d'y insister davantage. Mais ce sont surtout les Etats, comme l'Egypte et la Bulgarie, qui pourraient nous montrer la signification exacte du droit de souveraineté extérieure et l'intérêt

considérable que l'exercice de ce droit représente pour l'Etat souverain, au point de vue international.

L'acte de la conférence de Londres, du 15 juillet 1840 (1), qui a conservé sa validité malgré la présence des Anglais en Egypte, dispose que le vice-roi d'Egypte (khédive) est indépendant, en ce qui concerne l'administration intérieure ; mais toutes les relations intérieures de l'Egypte doivent avoir lieu par l'intermédiaire de la Turquie dont toutes les conventions internationales s'appliquent de plein droit à l'Egypte. En vertu du firman du 27 mai 1860, la couronne khédiviale fut attribuée à titre héréditaire à la famille régnante (celle de Méhémet-Ali). Depuis le firman du 27 mai 1866, le khédive a le droit de conclure des traités de commerce et de contracter des emprunts. Les publicistes, en général, rangent l'Egypte parmi les Etats proprement dits, tout en la considérant comme un Etat vassal et tributaire, même mi-souverain (2).

Quant à la situation juridique internationale de la Bulgarie, elle est définie par le traité de Berlin de 1878. La principauté est placée sous la suzeraineté du sultan, mais elle est autonome pour son gouvernement intérieur (art. 1). La question est controversée quant à savoir si la Bulgarie est un Etat mi-souverain (3). Quoique la principauté soit, au point de vue de la souveraineté interne, autonome en matière législative, judiciaire et administrative, une grave restriction est faite, au point de vue constitutionnel, à son initiative de souve-

(1) V. Martens, *Recueil de traités*, t. IV, 1^{re} partie, p. 475 et suiv.

(2) Cf. F. de Martens, *Traité de droit international*, t. I, p. 333.

— Despagne, *Essai sur les protectorats*, p. 112.

(3) V. Despagne, *op. cit.*, p. 104-107.

raineté interne, en ce que le prince régnant doit être confirmé par la Porte avec l'assentiment des puissances (art. 3). Ce fait suffit à faire considérer la Bulgarie comme un État mi-souverain. Quant à la souveraineté externe, la Bulgarie en est dépourvue (1). En droit, elle est liée par les traités de la Turquie (art. 8) ; les Bulgares qui voyagent ou séjournent dans d'autres provinces de l'empire ottoman sont soumis aux autorités et aux lois ottomanes, sans pouvoir invoquer le bénéfice des capitulations (art. 12). En fait, la Bulgarie tend à s'affranchir de ces liens en créant des postes diplomatiques en pays étrangers et en passant des traités sous la seule approbation de l'assemblée bulgare (2).

(1) *Ibid.*, p. 106.

(2) La situation juridique de la Tunisie est différente. Depuis l'expédition faite par l'armée française, en avril 1881, contre les Kroumirs, la Tunisie est placée sous le protectorat de la France *en vertu d'un traité* conclu par cette puissance avec le bey, le 12 mai 1881. « La Tunisie, dit M. Despagne dans son *Essai sur les protectorats* (p. 203), affranchie de toute sujétion au point de vue international, a donc pu se placer sous notre protectorat de sa propre volonté. » Nous citons ci-après les articles 2 et 6 de la convention du 11 mai qui présentent un certain intérêt pour notre sujet :

ART. 2. — « En vue de faciliter au gouvernement de la République française l'accomplissement des mesures qu'il doit prendre pour atteindre le but que se proposent les Hautes Parties contractantes, Son Altesse le Bey de Tunis consent à ce que l'autorité militaire française fasse occuper les points qu'elle jugera nécessaires pour assurer le rétablissement de l'ordre et la sécurité de la frontière et du littoral. Cette occupation cessera lorsque les autorités militaires française et tunisienne auront reconnu, d'un commun accord, que l'administration locale est en état de garantir le maintien de l'ordre. »

ART. 6. — « Les agents diplomatiques et consulaires de la France en pays étrangers seront chargés de la protection des intérêts tunisiens et des nationaux de la Régence. En retour, Son Altesse le Bey s'en-

L'Égypte et la Bulgarie se sont émancipées sous plusieurs rapports de la suprématie turque, mais en ce qui concerne la souveraineté extérieure, son exercice appartient de droit à la Porte, ce qui prouve combien est étroit, d'après les idées juridiques actuelles, le lien qui rattache ce droit au droit de souveraineté de la Porte. La notion de la souveraineté externe joue le plus grand rôle dans la théorie juridique relative à l'État mi-souverain. Les usages internationaux, consacrés par les traités et sanctionnés par le droit des gens moderne, indiquent toujours l'exercice du droit de souveraineté extérieure comme l'expression la plus positive de la suprématie de l'État suzerain. L'exercice de la souveraineté extérieure fait donc partie intégrante et inséparable du droit de souveraineté, et c'est principalement d'après lui qu'on distingue l'État souverain ou suzerain de l'État mi-souverain ou de l'État protégé.

Or il est incontestable que les liens de droit, qui rattachent les provinces de Bosnie et d'Herzégovine à la Turquie, sont bien plus étroits que ceux qui existent entre l'empire ottoman d'une part et l'Égypte et la Bulgarie de l'autre. A cet égard, il faut se rappeler le préambule de la convention austro-turque du 21 avril 1879, où les droits de souveraineté du sultan sur la

gage à ne conclure aucun acte ayant un caractère international sans en avoir donné connaissance au Gouvernement de la République française et sans s'être entendu préalablement avec lui. » (De Clercq, *Recueil des traités de la France*, 1881-1882, t. XIII, p. 26).

Comme dans cette hypothèse l'exercice des droits de souveraineté envers les habitants de la Tunisie et les sujets de la Régence, qui séjournent en pays étrangers, est reconnu *par le traité* à la République française, ce cas ne saurait être employé comme un argument contre nos déductions.

Bosnie et sur l'Herzégovine sont maintenus intacts au premier rang. Et puisque le droit moderne considère l'exercice de la souveraineté extérieure comme un élément constitutif et inséparable de la puissance souveraine, il n'y a pas de raisons valables pour contester dans notre hypothèse cet exercice des droits de souveraineté à la Turquie, et pour le reconnaître à l'Autriche-Hongrie. Les habitants de la Bosnie et de l'Herzégovine sont restés *sujets ottomans* après l'occupation comme ils l'ont été avant, par conséquent ce sont les agents diplomatiques de la Porte, et non ceux de l'Autriche-Hongrie, qui doivent les représenter et protéger en pays étrangers.

Il faut encore ajouter que le gouvernement austro-hongrois lui-même a prouvé que le fait de l'occupation ne pouvait avoir pour effet d'enlever de plein droit à la Porte l'exercice des droits de souveraineté extérieure sur la Bosnie et sur l'Herzégovine. La circulaire du 7 avril 1879, envoyée neuf mois après l'occupation, renferme à cet égard des dispositions assez correctes, en reconnaissant, quoiqu'indirectement, la régularité des passeports délivrés par les autorités turques, et en donnant en même temps des ordres à la légation autrichienne à Constantinople de pouvoir les viser. On ne peut pas dire que cette circulaire était considérée comme un règlement purement provisoire. Rien ne peut et rien n'aurait pu justifier une pareille opinion, car la Turquie seule était fondée en droit de délivrer valablement les passeports aux ressortissants des provinces occupées. Néanmoins, l'Autriche-Hongrie a fini par usurper ce droit en faveur exclusive de ses consuls, en évinçant complètement les autorités turques. Elle est allée plus loin même. Elle a réclamé pour ses représen-

tants en Turquie le droit de juridiction consulaire même à l'égard des Bosniaques et des Herzégoviniens. Mais nous réserverons cette question pour le chapitre suivant.

VIII

Nous avons terminé l'analyse et l'examen juridique des dispositions les plus importantes de la convention du 21 avril 1879. Il en résulte que la convention a eu pour but de constater, d'une part, la permanence de la souveraineté du sultan en Bosnie et en Herzégovine, en termes formels et positifs, et de rendre impossible, d'autre part, toute ingérence directe de la Porte dans les affaires intérieures des provinces occupées. En lisant le texte de cette convention, on sent les efforts considérables, employés par les deux parties contractantes afin d'atteindre chacune à son but : la Porte pour empêcher l'action administrative austro-hongroise de porter préjudice à ses droits de souveraineté, et l'Autriche pour se soustraire à tout contrôle de la part du gouvernement ottoman. *Ceci ne résulte pas tant de ce qu'on a expressément dit dans les différents articles de la convention que de ce qu'on a évité d'y énoncer.* « Un traité de nature si équivoque, hérissé de tant de sous-entendus, si peu en harmonie avec les principes de la morale internationale, ne donne-t-il pas prise à une critique sévère ? Est-il avantageux au point de vue des progrès du droit international ? » (1)

Ce qui est hors de doute c'est que la souveraineté de la Porte sur les provinces occupées est reconnue et main-

(1) Rivier, dans *Revue de droit international*, 1879, t. XI, p. 146.

tenue en termes précis et catégoriques. A côté de cette reconnaissance formelle, on rencontre encore d'autres dispositions qui renferment quelques concessions matérielles, tendant à fortifier l'idée de la souveraineté ottomane. En résumé, la Turquie a réussi à faire pénétrer la convention de cette idée fondamentale que la Bosnie et l'Herzégovine doivent être considérées comme un territoire *étranger* pour l'Autriche-Hongrie, et que la Sublime Porte, étant leur souverain légitime, a droit d'imposer au gouvernement austro-hongrois certaines restrictions obligatoires, relatives à l'administration de ces provinces.

CHAPITRE IV

LES PROVINCES DE BOSNIE ET D'HERZÉGOVINE ET L'EUROPE.

I. Du régime conventionnel de la Bosnie et de l'Herzégovine. 1. Principe posé par le traité de Berlin. Le bénéfice des capitulations n'existe pas en faveur des ressortissants de la Bosnie et de l'Herzégovine. 2. La circulaire du 13 novembre 1881 est contraire aussi aux principes du droit constitutionnel. — II. Question relative aux conventions en général, aux capitulations en particulier. Nécessité de distinguer entre l'hypothèse de cession et l'hypothèse d'occupation et d'administration. 1. Régime capitulaire à Massaouah. 2. Juridiction consulaire dans l'île de Chypre. 3. Conclusion. — III. Capitulations en Bosnie et en Herzégovine. 1. Le droit de juridiction consulaire a persisté en Bosnie et en Herzégovine même après l'occupation. 2. *Exequatur* du gouvernement austro-hongrois. Attitude de la Porte en matière consulaire. — IV. Même d'après le droit constitutionnel de l'Autriche-Hongrie, la Bosnie et l'Herzégovine restent toujours étrangères au territoire de la monarchie. Attitude du gouvernement austro-hongrois.

Il importe de remarquer que les capitulations, conclues autrefois avec la Porte, ont continué à exister après l'occupation, et à aucun moment elles ne furent mises en question par l'Autriche-Hongrie. Le pouvoir judiciaire sur les nationaux étrangers a été exercé par leurs consulats respectifs aussi longtemps que les puissances n'y renoncèrent d'elles-mêmes. Or logiquement, ce qui vaut pour les capitulations doit s'appliquer également à toutes les autres conventions internationales

de la Turquie. Si l'on reconnaît que les capitulations ont conservé leur effet entier en Bosnie et en Herzégovine, même après l'occupation, les autres traités publics de la Porte devront y partager le même sort, c'est-à-dire, ils resteront en vigueur dans ces deux provinces tant qu'ils n'auront pas été abrogés par une loi, ce qui est indispensable au point de vue du droit constitutionnel de la monarchie austro-hongroise, ou remplacés par de nouvelles conventions, condition posée par le droit international.

I

1. Le régime capitulaire est basé sur les traités internationaux conclus entre les États européens et la Porte. « Les capitulations sont les traités qui garantissent aux sujets des nations chrétiennes, qui résident temporairement ou d'une manière permanente dans les pays dits *hors chrétienté*, spécialement dans les pays musulmans, le droit d'être soustraits, dans une large mesure, à l'action des autorités locales et de relever de leurs autorités nationales, représentées par leurs agents diplomatiques et leurs consuls (1). » Voici les principaux privilèges qu'elles consacrent : 1° les étrangers ne peuvent être soumis à aucun impôt ni à aucune taxe, sans le consentement de leurs gouvernements ou sans une stipulation expresse dans les capitulations ; 2° leur domicile est inviolable, et l'assistance de leur consul est nécessaire pour que les autorités indigènes puissent y pénétrer ; 3° les tribunaux locaux ne peuvent connaître de leurs contestations ni en *matière civile et commer-*

(1) M. L. Renault, *Capitulations* article inséré dans la *Grande Encyclopédie*, p. 212).

ciale, ni en *matière criminelle*. Les agents diplomatiques et les consuls de tous les États qui ont conclu une convention de ce genre avec la Porte peuvent se prévaloir du bénéfice des capitulations. Il nous faut examiner, en ce qui concerne la Bosnie et l'Herzégovine, si l'Autriche-Hongrie serait en droit d'étendre l'exercice de la juridiction consulaire, applicable à ses nationaux, même aux ressortissants des deux provinces, qui résident en Turquie ou dans les pays de capitulations.

Nous avons démontré que l'exercice des droits de souveraineté extérieure sur les habitants de la Bosnie et de l'Herzégovine à l'étranger n'est pas passé entre les mains de l'Autriche-Hongrie ; la Porte se trouve de plein droit en possession de ses prérogatives externes. Mais pour simplifier la question, nous supposerons pour un instant que l'Autriche, étant devenue administrateur de la Bosnie et de l'Herzégovine, a acquis *ipso jure* tous les droits de souveraineté externe de ces deux pays. Même dans ces conditions, des traités spéciaux seraient nécessaires pour conférer à l'Autriche-Hongrie le droit à l'exercice de la juridiction consulaire vis-à-vis des indigènes de Bosnie et d'Herzégovine, séjournant en pays étrangers. Or ces traités n'existent pas ; quant aux traités antérieurs à l'occupation, ils ne peuvent pas être invoqués, puisqu'ils ne concernent que les nationaux et les protégés austro-hongrois, mais non les sujets chrétiens du sultan.

D'un autre côté — supposant toujours que l'Autriche-Hongrie puisse légitimement exercer les droits de souveraineté externe — le gouvernement austro-hongrois se trouverait lié, dans cette matière, par les traités publics, antérieurement conclus par la Turquie, et

qui s'appliquaient aussi à la Bosnie et à l'Herzégovine avant leur occupation par l'Autriche-Hongrie. Sur ce point, le traité de Berlin a établi un principe consacré par plusieurs de ses articles. En laissant de côté le point de vue théorique de la question, voyons comment elle a été résolue par la pratique.

L'indépendance de la Roumanie fut reconnue au congrès de Berlin aux conditions suivantes : 1^o égalité de tous les Roumains, sans distinction de religion, en ce qui concerne la jouissance des droits civils et politiques, l'admission aux emplois publics, ou l'exercice des différentes professions ; 2^o liberté de tous les cultes ; 3^o égalité devant la loi de tous les étrangers (art. 44 du traité de Berlin).

Il semble que les capitulations auraient dû cesser d'exister après cet état de choses nouveau, sans qu'une abrogation expresse fût nécessaire. Mais il n'en fut rien. Le traité de Berlin en a décidé autrement dans l'article 49 ainsi conçu : « Des conventions pourront être conclues par la Roumanie pour régler les privilèges et attributions des consuls en matière de protection dans la Principauté. Les *droits acquis* resteront en vigueur tant qu'ils n'auront pas été modifiés d'un commun accord entre la Principauté et les parties intéressées. » Ainsi les capitulations sont maintenues en Roumanie. La formule vague de *droits acquis* est employée pour désigner plus discrètement les droits de juridiction consulaire, les immunités des nationaux étrangers.

Le congrès de Berlin reconnut l'indépendance de la Serbie, mais à la condition que la principauté serbe admettrait tous ses sujets, sans distinction de religion, à une parfaite égalité civile (art. 35). Malgré ce fait, elle

ne fut pas affranchie de plein droit des traités de son ancien suzerain. Aux termes de l'article 37 : « Jusqu'à la conclusion de nouveaux arrangements rien ne sera changé en Serbie aux conditions actuelles des relations commerciales de la principauté avec les pays étrangers. Les immunités et privilèges des sujets étrangers, ainsi que les droits de juridiction et de protection consulaires *tels qu'ils existent* aujourd'hui, resteront en pleine vigueur, tant qu'ils n'auront pas été modifiés d'un commun accord entre les Principautés et les Puissances intéressées. » M. de Bismarck déclara que cette décision constituait une application du droit commun (protocole n° 8) : « Le Président regarde comme de droit commun qu'une province séparée d'un État ne puisse s'affranchir des traités auxquels elle a été jusqu'alors soumise. C'est aux yeux de son Altesse Sérénissime *un principe de droit des gens* qui ne peut d'ailleurs qu'être *corroboré* par une déclaration du congrès (1). » Faisons observer qu'en ce qui concerne la Serbie, on a choisi avec soin, en parlant des privilèges, le terme « *tels qu'ils existent* », au lieu de tels qu'ils résultent des *capitulations*, ainsi qu'on l'a fait dans l'article 8 relatif à la Bulgarie :

« Les traités de commerce et de navigation, ainsi que toutes les conventions et arrangements conclus entre les Puissances étrangères et la Porte et aujourd'hui en vigueur, sont maintenus dans la Principauté de Bulgarie, *et aucun changement ne sera apporté à l'égard d'aucune Puissance avant qu'elle n'y ait donné son consentement*. Les immunités et les privilèges des sujets étrangers, ainsi que *les droits de juridiction et de protection consulaires*

(1) *Archives diplomatiques*, 1882-1883, t. VI, p. 150.

tels qu'ils ont été établis par les capitulations et les usages, resteront en pleine vigueur tant qu'ils n'auront pas été modifiés du consentement des parties intéressées. »

Enfin, d'après l'article 13 du traité de Berlin : « Il est formé au sud des Balkans une province qui prendra le nom de « Roumélie Orientale » et qui restera placée sous l'autorité politique et militaire directe de Sa Majesté le Sultan, dans des conditions d'*autonomie administrative*. Elle aura un gouverneur général chrétien. » La Roumélie orientale, du moins avant la révolution de Philippopoli du 18 septembre 1885, était donc une province privilégiée de l'empire ottoman, en tant qu'elle se trouvait soustraite à l'administration directe de la Porte, mais sans existence internationale distincte, tout comme la Bosnie et l'Herzégovine. Il s'ensuit qu'elle est complètement soumise au régime conventionnel de la Turquie. Nous en trouvons une confirmation expresse dans l'article 20 : « Les traités, conventions et arrangements internationaux, de quelque nature qu'ils soient, *conclus ou à conclure* entre la Porte et les Puissances étrangères, seront applicables dans la Roumélie orientale comme dans tout l'Empire ottoman. Les immunités et privilèges acquis aux étrangers, quelle que soit leur condition, seront respectés dans cette province. » Observons en tout cas que les puissances ont renoncé, en 1882, à la garantie de la présence de juges et d'assesseurs étrangers dans les instances soumises aux tribunaux locaux (1).

On remarque facilement que le traité de Berlin a trop généralisé l'application de son principe, en vertu duquel

(1) *Journal de droit internat. privé*, 1882, p. 462.

le régime capitulaire continue à être en vigueur dans toutes les provinces détachées de l'empire ottoman, sans distinction de leurs formes politiques. Pourtant, pour se mettre d'accord sur ce point avec la théorie, il aurait fallu distinguer, en admettant certaines hypothèses où incontestablement la cessation des capitulations avait lieu de plein droit, malgré les dispositions formelles du traité de Berlin. Tel était le cas de la Roumanie, de la Serbie et du Monténégro. Ces trois pays s'étaient détachés de la Turquie pour devenir indépendants ; par conséquent, les capitulations devaient disparaître *ipso facto*, car en principe, lorsqu'une fraction d'un État s'en détache pour devenir province indépendante ou pour être incorporée à un autre État, l'ancien régime conventionnel cesse *ipso facto* d'y être en vigueur, excepté pour les charges réelles afférentes au territoire détaché. Mais ceci n'est pas le cas de la Bulgarie, ni de la Roumélie orientale, par conséquent encore moins de la Bosnie et de l'Herzégovine. Ces trois hypothèses ne présentent pas d'extinction partielle de l'empire ottoman ; les provinces mentionnées subissent encore la souveraineté de la Porte. La conséquence en est que les traités publics de la Turquie y ont conservé leur caractère obligatoire, parce que la souveraineté qui les a conclus n'est pas éteinte.

Pour donner plus de force à nos déductions, nous pourrions appuyer notre argumentation sur le principe généralisé par le traité de Berlin. Mais comme ce principe, en ce qui concerne une partie de ses applications, n'est pas tout à fait conforme à la règle juridique, nous ferons abstraction de trois États devenus complètement indépendants, en ne prenant en considération que la Bulgarie et la Roumélie orientale.

En vertu du principe sanctionné par les dispositions des articles 8 et 20 du traité de Berlin, le gouvernement austro-hongrois devrait s'en tenir, quant aux relations internationales de la Bosnie et de l'Herzégovine, exclusivement aux traités conclus par l'État turc ; il ne pourrait y introduire aucun changement, tant qu'il n'eût pas conclu de conventions spéciales avec les autres États, avec la Turquie en particulier. Si l'on admet, par conséquent, qu'en principe les conventions internationales ottomanes doivent être obligatoires aussi pour l'Autriche-Hongrie, dans toutes les relations internationales des habitants de la Bosnie et de l'Herzégovine, il s'ensuit selon la vieille maxime : *Nemo plus juris ad alienum deferre potest, quam ipse habet* — que la Turquie n'aurait pu transférer à l'Autriche-Hongrie le privilège de la juridiction consulaire, même qu'elle lui eût transmis l'exercice de tous ses droits de souveraineté externe, relatifs à la Bosnie et à l'Herzégovine. En effet, il n'est guère possible de trouver un traité public stipulant en faveur de la Turquie le droit à la juridiction consulaire. Les représentants ottomans à l'étranger ne jouissent point d'une compétence de juridiction particulière. La Porte ne reçut jamais des concessions aussi larges au profit de ses sujets, et ses agents n'exercèrent à aucun moment, ni avant ni après l'occupation, les droits de juridiction consulaire vis-à-vis des ressortissants de la Bosnie et de l'Herzégovine.

Le droit de juridiction consulaire appartient à la catégorie des droits de souveraineté externe. La particularité de ce droit consiste en ce qu'il peut être exercé à l'égard des ressortissants d'un État par les agents diplomatiques et consulaires étrangers. Ce cas se présente sur-

tout lorsqu'un État ne possède pas de consulats ou ne jouit pas de l'immunité de juridictions locales, et alors il se trouve obligé de placer ses nationaux sous la protection d'un État privilégié. L'Autriche-Hongrie ne pourrait exercer légitimement le droit de juridiction consulaire vis-à-vis des ressortissants de la Bosnie et de l'Herzégovine qu'en vertu d'un accord spécial avec la Porte. Il va de soi qu'une convention de ce genre ne saurait viser la Turquie, puisque les habitants de la Bosnie et de l'Herzégovine sont toujours considérés comme des sujets ottomans, et on n'ignore pas que les sujets turcs de religion chrétienne n'ont jamais été exemptés de lois ni de juridictions indigènes. Quant aux autres pays soumis au régime capitulaire, l'Autriche-Hongrie n'y serait investie du pouvoir judiciaire sur les Bosniaques et sur les Herzégoviniens qu'à la suite de conventions spécialement conclues à cet égard avec ces pays.

2. L'Autriche-Hongrie aurait eu le droit d'invoquer, même en Turquie, l'exception du régime capitulaire pour les ressortissants de la Bosnie et de l'Herzégovine, si elle avait reçu les deux provinces en pleine souveraineté, et dans les autres pays si la Porte lui avait concédé, par une convention spéciale, l'exercice de tous ses droits de souveraineté externe. Puisqu'il n'en est rien, il faut conclure que les agents consulaires autrichiens ne peuvent exercer leur pouvoir judiciaire, fondé sur les capitulations, qu'envers les nationaux et les protégés de l'Autriche-Hongrie ; ils ne possèdent aucune attribution de juridiction à l'égard des ressortissants des provinces occupées. Toute ordonnance du gouvernement austro-hongrois, adressée aux représentants de la monarchie à

l'étranger, dans le but d'étendre leur compétence judiciaire même sur les Bosniaques et sur les Herzégoviens, serait illégitime en droit international.

D'ailleurs, l'Autriche-Hongrie n'ignorait point que, le fait de l'occupation ne lui ayant pas conféré la pleine souveraineté de la Bosnie et de l'Herzégovine, elle n'était pas en droit d'étendre à ces deux provinces les traités internationaux qu'elle avait conclus avant avec les autres puissances. On n'a qu'à prendre en considération le maintien des traités de commerce ottomans par l'Autriche après l'occupation, pour voir que le gouvernement austro-hongrois se savait lié par les conventions de la Porte. Il est vrai que cette situation n'a pas duré ; elle fut modifiée par suite de mesures, soit législatives, soit administratives. Nous en connaissons déjà quelques-unes dont les plus importantes sont la loi du 20 décembre 1879 et la circulaire du 13 novembre 1881. Ces deux actes, *contraires au droit international*, sont-ils conformes au *droit constitutionnel* de la monarchie austro-hongroise ?

Les traités internationaux, conclus et ratifiés en due forme, constituent pour tout État contractant de véritables lois positives au point de vue du droit public interne. Ce principe s'applique également aux traités publics qui passent d'un État à l'autre à la suite de certains événements internationaux. Tel fut le cas de l'Autriche-Hongrie après l'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine. Pour enlever le caractère obligatoire d'un traité, de même que pour abroger une loi, il faut, d'après les principes du droit constitutionnel, une loi expresse. L'Autriche-Hongrie avait maintenu en vigueur pendant un certain temps les traités de commerce turcs, mais

par la loi du 20 décembre 1879 elle les remplaça par les siens (1). Au point de vue constitutionnel, cette loi était nécessaire pour rendre le nouvel état de choses obligatoire dans le ressort de la monarchie. Mais la circulaire du 13 novembre 1881 ne constitue pas un acte constitutionnel, par conséquent elle n'est pas valable en droit. C'est un simple ordre administratif dont le but consiste à placer les ressortissants de la Bosnie et de l'Herzégovine, qui séjournent à l'étranger, sous la protection et la juridiction des consulats austro-hongrois, par conséquent, à substituer aux traités internationaux de la Porte des traités et conventions consulaires de l'Autriche. Pour effectuer valablement ce changement, il aurait fallu une loi expresse comme celle du 20 décembre 1879, relative aux traités de douane et de commerce. Pour cette raison nous ne pouvons pas, même au point de vue du droit public interne, accorder une valeur quelconque à la circulaire du gouvernement local de Saraiévo. On pourrait maintenant se demander pourquoi l'Autriche-Hongrie n'a-t-elle pas édicté aussi une loi réglant la question relative à la juridiction consulaire et aux conventions qui s'y rattachent? Mais cette question est susceptible de toute sorte de conjectures, et nous aimons mieux la laisser de côté.

En ce qui concerne le point de vue international, comme l'article 25 du traité de Berlin n'a nullement transféré la souveraineté de la Bosnie et de l'Herzégovine

(1) « *Die Vertretung Bosniens und der Hercegovina gegenüber dritten Staaten in den Angelegenheiten, welche Gegenstand des Zoll- und Handelsbündnisses vom 27 Juni 1878 sind, wird gemäss den Bestimmungen dieses Zoll- und Handelsbündnisses stattfinden* » (§ 3, fin, p. 51, loi sur l'union douanière). *Sammlung*, t. III, p. 51.

vine à l'Autriche-Hongrie, et comme le sultan n'a jamais renoncé à l'exercice de sa souveraineté externe, le gouvernement austro-hongrois ne pourrait, même en vertu d'une loi formelle et régulière, étendre l'application de ses traités internationaux à la Bosnie et à l'Herzégovine. Une mesure législative prise dans ce but n'aurait aucune valeur en droit international. La Porte représente toujours le souverain de droit de la Bosnie et de l'Herzégovine, et c'est à elle que revient le droit de représenter et de protéger les habitants de ces provinces à l'étranger. D'après le droit des gens, les Bosniaques et les Herzégoviniens sont placés, pendant leur séjour dans les pays étrangers, tout comme *avant* l'occupation sous la protection exclusive des *légations et consulats turcs*. Cette situation doit durer tant que l'arrangement mentionné dans l'article 6 de la convention austro-turque n'est pas conclu.

II

Nous avons touché, au début de ce chapitre, à une question qui a été souvent controversée en théorie comme en pratique. En d'autres termes, il s'agit de savoir, lorsqu'une modification survient dans la constitution territoriale d'un Etat, quel effet ce changement produira-t-il sur le régime conventionnel de cet Etat ? Avant de répondre à cette question, il est nécessaire de distinguer deux hypothèses : 1° *cession*, c'est-à-dire, lorsqu'une fraction d'un Etat passe sous la souveraineté d'un autre ; 2° *occupation* (militaire), c'est-à-dire, lorsqu'une province d'un Etat n'est soumise qu'à l'occupation et à l'administration étrangères. Nous adoptons

cette distinction, parce qu'elle s'adapte le mieux au cadre et à la nature du sujet de notre travail ; constatons aussi que la théorie et la pratique s'accordent généralement à l'admettre. A notre avis, la solution ne peut et ne doit pas être la même dans les deux cas. Examinons d'abord l'hypothèse la plus ordinaire, c'est-à-dire, la règle, ensuite nous passerons aux exceptions.

En principe, lorsqu'il y a extinction partielle d'un Etat, les anciens traités cessent de plein droit dans les parties démembrées, sauf pour les clauses concernant spécialement les obligations locales. La règle consiste donc à dire que, lorsqu'une province est détachée d'un Etat, soit pour devenir indépendante, soit pour être cédée et annexée à un autre Etat, l'ancien régime conventionnel cesse *ipso facto* d'y être en vigueur, à l'exception de stipulations qui se réfèrent aux territoires. Ce principe est généralement admis dans la science du droit international. Fiore s'exprime, à cet égard, ainsi : « Lorsque la mort de l'Etat se réalise, les traités sont éteints de plein droit en ce qui concerne les deux parties, sans qu'il soit besoin d'accomplir aucune formalité » (1). En cas d'annexion, l'Etat annexé cesse d'être *sujet juridique*, et sa mort annule les obligations conventionnelles. Et comme toute convention est une obligation bilatérale, du moment qu'elle est éteinte pour une partie contractante, elle l'est aussi pour l'autre, par conséquent les traités de l'ancien Etat ne peuvent pas passer à l'Etat auquel il est annexé (2). Nous pouvons

(1) Fiore, *Droit international public*, 2^e édit., t. I, p. 309.

(2) Ces observations s'appliquent également aux provinces qui se séparent de l'ancien Etat pour former des Etats indépendants. Pradier-Fodéré (*Traité de droit international public*, t. I, p. 273) dit que

citer encore Esperson (1) qui a développé, à propos du régime capitulaire dans l'île de Chypre après l'occupation anglaise, la théorie suivante :

« Selon les principes du droit international, lorsqu'il y a extinction partielle d'un Etat par le fait de la cession d'une de ses provinces à un autre Etat, les droits et les obligations dérivant des traités conclus par l'Etat cédant avec les Puissances étrangères ne sont pas nécessairement transmis à l'Etat cessionnaire, à moins qu'ils ne concernent spécialement la partie du territoire qui est cédée, c'est-à-dire à moins qu'il ne s'agisse de droits et obligations locaux. L'Etat partiellement éteint ne reste lié que pour les provinces demeurées sous sa souveraineté. *L'Etat cessionnaire n'est ni partie contractante ni successeur d'une des parties contractantes*; sauf pour les dispositions concernant le territoire annexé ; *par conséquent, les traités conclus par l'Etat cédant ne peuvent être efficaces à son égard selon la maxime connue : res inter alios acta aliis nec nocet nec prodest.* »

Remarquons enfin que la pratique internationale a aussi confirmé le principe, suivant lequel le régime conventionnel d'un Etat cesse de plein droit d'être en vi-

dans ce cas « le nouvel Etat n'est pas tenu en général des obligations non locales de l'Etat dont il s'est détaché, tel est du moins le principe ». — V. aussi S. Kiatibian, *Conséquences juridiques de la transformation des Etats sur les traités* (thèse pour le doctorat, 1892). Cet auteur soutient aussi la thèse de l'extinction *ipso facto* des conventions internationales antérieures, comme étant une conséquence rationnelle de l'extinction de la souveraineté qui les a conclues. Selon lui, « seules les conventions qui stipulent des droits et obligations *locales* doivent être maintenues, parce qu'elles ont pour objet direct le territoire » (*Loc. cit.*, p. 34-38).

(1) Esperson, *L'Angleterre et les capitulations dans l'île de Chypre*, p. 587 (*R. D. I.*, t. X, 1878).

gueur dans les provinces que cet Etat est obligé de céder *en toute souveraineté et propriété*. C'est ce qui est arrivé avec le régime capitulaire dans quelques exemples récents de cession de territoires. Les capitulations cessèrent de plein droit en Bessarabie, à Kars, à Ardahan, à Batoum, à partir du jour de leur cession à la Russie. En effet, la souveraineté qui les avait conclues se trouvait complètement éteinte dans ces provinces, et notre principe leur devenait applicable *ipso jure*, car les capitulations appartiennent à cette catégorie des conventions qui ne sont pas inhérentes au territoire, mais qui se rattachent principalement à la constitution politique de l'Etat ; elles existent *jure majestatis*, et non *ratione loci*.

Maintenant, il faut examiner l'autre hypothèse, concernant les territoires ottomans soumis à l'occupation et à l'administration d'un Etat chrétien (1). Si la question relative au régime conventionnel peut être controversée lorsque l'on se trouve en présence d'une véritable cession de territoire, il n'y a aucune difficulté, croyons-nous, à résoudre cette question en ce qui concerne la

(1) Nous ne parlons que des provinces ottomanes, parce qu'il n'existe guère plus ailleurs d'exemples de ce genre. En revanche, l'histoire de la Turquie de ce siècle est très riche en phénomènes de cette nature, qui pour le droit des gens constituent des situations imparfaites, des anachronismes rappelant les siècles passés. Etat suzerain, Etat mi-souverain, vassal ou tributaire, province autonome, province occupée et administrée, ce sont là autant de formes politiques, incompréhensibles au point de vue de la science du droit public. Il appartient par conséquent à la science du droit international de mieux définir ces rapports, de leur donner un peu plus de précision juridique. C'est dans ce sens que nous nous sommes exprimé en disant que la question d'Orient est avant tout une question de droit international.

Bosnie et l'Herzégovine, ainsi que les provinces se trouvant dans une situation analogue.

Quel sera le régime conventionnel des provinces ottomanes, placées d'un côté sous la souveraineté de la Porte, soumises de l'autre à l'occupation et à l'administration provisoires d'une puissance étrangère ? Pour que le problème soit complètement résolu, il faut répondre à deux questions : 1° Les conventions conclues par la Porte antérieurement à l'occupation de ces provinces par les États étrangers, devaient-elles y rester en vigueur après cet événement ? 2° Celles conclues durant l'occupation étrangère y sont-elles obligatoires pour les États qui occupent et administrent les provinces en question ? Sur ce dernier point force est d'admettre la négative, pour une bonne raison, c'est que l'on ne saurait étendre les stipulations de la Turquie à un territoire qui se trouve, en fait, sous l'autorité militaire et administrative d'un État tiers. C'est donc là une considération d'ordre tout particulier, qu'il est impossible de négliger, à raison même de l'étroite connexité existant entre l'exécution des obligations internationales et l'exercice du droit d'administration interne. Quant à la première question, qui ne présente d'intérêt qu'en ce qui concerne les capitulations, elle a donné lieu à une controverse dont nous exposerons les principaux éléments dans les lignes suivantes.

1. La question de savoir quel sera le sort du régime capitulaire dans un territoire ottoman, lorsque celui-ci passe sous l'administration d'une tierce puissance, était devenue d'intérêt pratique en 1888, à propos d'un incident né de la présence de l'Italie à Massaouah (1). A

(1) M. Renault, *loc. cit.*, p. 213. V. aussi Rolin-Jaequemyns,

cette époque, le gouvernement français contesta la légitimité d'une mesure fiscale que les autorités administratives italiennes venaient d'imposer aux Européens établis à Massaouah, et mit ainsi sur le tapis la question de savoir si les traités et capitulations, conclus entre la Turquie et les États européens, n'étaient pas, même après l'occupation de Massaouah par l'Italie, obligatoires pour le gouvernement italien ? A la solution de cette question se rattachait naturellement la réponse à la question concernant les juridictions consulaires, à savoir si les consuls ayant reçu l'*exequatur* du gouvernement compétent continueraient à exercer le pouvoir judiciaire vis-à-vis de leurs nationaux qui séjournent à Massaouah ? La France soutenait énergiquement l'opinion affirmative, en déclarant que le fait de l'occupation italienne ne pouvait porter aucune atteinte aux capitulations, et que, par conséquent, le droit de juridiction consulaire subsiste toujours à Massaouah. Il faut enregistrer comme un point acquis et hors de doute que les capitulations sont présumées être en vigueur à Massaouah, et qu'à l'avenir ce régime durera tant qu'il n'aura pas été changé en vertu de nouvelles conventions. Il s'ensuit que les consuls étrangers ont conservé de plein droit, malgré l'occupation italienne, les mêmes attributions judiciaires qu'ils possédaient avant.

L'examen des points de vue respectifs du gouvernement français et du gouvernement italien nous permettra de résumer les éléments juridiques de la question de

savoir comment les capitulations cessent dans un territoire musulman passé sous l'autorité administrative d'une puissance européenne.

Le gouvernement français a toujours soutenu le principe en vertu duquel les capitulations ne peuvent être abolies sans le consentement préalable des intéressés (1). Déjà en juillet 1887, à la suite de l'arrestation et de la condamnation d'un commerçant grec, protégé français, par les autorités italiennes de Massaouah, le ministre des affaires étrangères de France, M. Flourens, fit des représentations au cabinet de Rome, dirigé par M. Crispi, en faisant observer que le seul fait de l'arrestation du prétendu coupable constituait une violation des capitulations. Il rappelait qu'en Tunisie, où la situation de la France était incontestablement plus régulière que celle de l'Italie à Massaouah, aucun jugement d'un tribunal militaire ou même civil contre un sujet italien n'avait été exécuté, tant que le gouvernement italien n'avait pas renoncé à sa juridiction ; il déclarait enfin qu'il entendait faire respecter le principe en vertu duquel les capitulations ne peuvent être abrogées, dans les pays d'Orient, *que par le consentement des puissances occidentales* au profit desquelles elles ont été établies. M. Crispi reconnut le bien-fondé, en droit, de la thèse de M. Flourens, fit remettre en liberté le protégé français et promit que la protection française continuerait à s'exercer en faveur des sujets grecs à Massaouah dans les mêmes conditions que par le passé (2).

(1) V. *Archives diplomatiques*, t. XXVII, p. 365 ; t. XXXII, p. 93 et 107.

(2) Cf. *Revue britannique* (article de M. Flourens), août 1888. *Arch. dipl.*, 1888, t. XXVII, p. 364.

Une année après, le gouvernement italien porta encore une légère atteinte aux capitulations, mais cette fois l'événement prit les proportions d'un grave incident diplomatique et envenima les relations des deux pays. Par suite des ordonnances rendues par le général commandant des troupes italiennes à Massaouah, une taxe mensuelle fut imposée aux propriétaires d'immeubles et à tous les commerçants de la ville, indigènes ou étrangers, et un droit de patente aux débits de boissons et de comestibles. Le gérant du vice-consulat de France, les considérant comme contraires aux capitulations, conseilla à ses administrés, grecs pour la plupart, de refuser de payer ces taxes. Le gouvernement français appuya le refus et fit des réclamations à Rome (1), en disant que les capitulations n'avaient pu cesser de plein droit d'être en vigueur à Massaouah. Il exposa sa thèse de la manière suivante :

« Nous ne nions pas que les capitulations n'aient plus de raison d'être dans un *pays administré* par une puissance européenne, mais tous les précédents nous autorisent à dire qu'elles ne sont pas supprimées *ipso facto* et qu'il faut, pour qu'elles disparaissent, l'*adhésion des gouvernements intéressés*. C'est ce qui a eu lieu dans tous les pays que les notes italiennes passent en revue, à Chypre, en Bosnie et en Herzégovine... Partout enfin il a été procédé sinon de la même manière, du moins en vertu du même principe, à savoir que, même dans les pays où les capitulations n'avaient plus de raison d'être, elles ne disparaissaient qu'avec le consentement des intéressés (2). »

(1) Voir sur les négociations relatives à Massaouah, *Arch. dipl.*, 1889, t. XXXII, p. 82-126.

(2) *Archives diplomatiques*, t. XXXII, p. 107-108, note de M. Goblet.

M. Crispi, s'apercevant du point faible de la cause qu'il défendait, s'empressa de transporter la discussion sur un autre terrain, en prétendant que Massaouah est soumise à la souveraineté de l'Italie, et en prenant par conséquent soin de ramener les débats à la distinction de principe qu'il y avait à faire entre les pays simplement occupés et administrés et certaines hypothèses où la cessation des capitulations a lieu *ipso facto* (1). « Lorsqu'un pays dit à capitulations, dit-il, passe sous l'*administration* d'une puissance chrétienne et civilisée, *sans que la souveraineté change*, les capitulations ne cessent généralement d'être en vigueur que par suite d'accords entre la *puissance occupante* et le tiers. C'est ce qui est arrivé pour la Bosnie et pour l'Herzégovine, pour Chypre et pour la Tunisie. Lorsqu'un pays à capitulations passe non seulement sous l'administration, mais aussi sous la *pleine souveraineté* d'une puissance chrétienne et civilisée, les capitulations cessent *ipso facto* d'avoir empire. C'est ce qui est arrivé pour l'Algérie..., pour la Dobroutcha..., pour les territoires cédés par la Sublime Porte à la Russie... » Après avoir ainsi constaté l'usage, le ministre italien le justifie, avec exactitude scientifique d'ailleurs, dans les termes suivants : « Les capitulations constituent une dérogation au droit commun, un régime d'exception. Il s'ensuit que si le fait qui a donné lieu à l'exception vient à cesser, la règle reprend son empire. Or quel est le fait qui détermine la raison d'être des capitulations. C'est la *souveraineté musulmane*. » Mais pour le gouvernement français il n'était point établi que l'Italie détenait Massaouah en pleine souverai-

(1) L'argumentation de M. Crispi est exposée dans la note italienne du 13 août 1888.

neté ; au contraire, on s'y trouvait en présence d'un pur fait qui ne pouvait pas produire de conséquences juridiques. Le gouvernement italien déclarait de son côté que Massaouah, abandonnée par le khédive d'Égypte, vassal et représentant de la Porte, constituait un *territorium derelictum*. L'Italie avait donc pu l'occuper à bon droit, et son intention d'en acquérir la souveraineté ressortait clairement des actes qu'elle y avait accomplis. Ce raisonnement supposait la perte pour la Turquie de l'*animus possidendi* ; or c'est précisément ce qui n'était pas démontré. Malgré cela M. Crispi affirma que l'Italie y exerce les droits de puissance souveraine (1).

Les rapports que nous avons constatés en Bosnie et en Herzégovine se retrouvent presque les mêmes à Massaouah. C'est en 1885 que Massaouah fut soumise à l'occupation et à l'administration italienne, sans que ce fait portât atteinte au droit de souveraineté qui sur cette province maritime revient aussi au sultan. Le territoire de Massaouah, situé sur la côte occidentale de la mer Rouge, se trouve sous la domination ottomane depuis le commencement du XVI^e siècle. Placée d'abord dans le ressort du pachalik de Gedda, cette province fut confiée, en 1866, à l'administration du khédive d'Égypte. Le 5 février 1885, un corps de troupes italien y débarqua et s'y installa à côté d'une garnison égyptienne (2). L'Italie semblait cependant reconnaître la souveraineté de la Porte sur Massaouah et témoigner son respect pour les droits du sultan en arborant le drapeau tricolore à côté du drapeau égyptien. Le célèbre Mancini

(1) *Arch. dipl.*, t. XXXII, p. 92.

(2) V. Catellani, dans *Revue de droit international*, 1885, t. XVII, p 232

avait même déclaré, en répondant aux protestations de la Turquie et de l'Égypte, que l'Italie reconnaissait les droits du sultan sur la mer Rouge. Il ressort ensuite de la déclaration officielle du gouvernement italien que « l'occupation par les troupes royales des points stratégiques sur le littoral de la mer Rouge était une mesure d'ordre public dans l'intérêt de toutes les puissances et qui laissait intacts les droits de souveraineté de la Porte ». En 1888, l'Italie a reconnu encore elle-même que son intention, en allant à Massaouah, « n'était pas de soulever la question territoriale. Elle n'avait qu'un but d'humanité et de civilisation. Tels événements pouvaient se produire à la suite desquels l'Italie, après avoir rendu service à la cause qu'elle défendait, aurait pu se retirer avec dignité et faire à d'autres la remise de ses droits » (1).

Il résulte de tous ces faits que : 1° le sultan restait le souverain légitime de Massaouah ; l'occupation italienne, qui a engendré pour conséquence l'administration italienne, était un pur fait, répondant à des nécessités que nous n'avons pas à apprécier, mais subi par le souverain ; 2° cet état de fait devait être provisoire et ne pouvait évidemment porter aucune atteinte aux capitulations, sans l'assentiment de tous les contractants.

Ainsi en ce qui concerne Massaouah, l'Italie n'en a nullement pris possession *en toute souveraineté et propriété*. Au contraire, les rapports existant entre l'Italie et Massaouah — absolument comme les rapports entre l'Autriche-Hongrie et la Bosnie et l'Herzégovine — sont réduits à l'occupation et à l'administration d'une partie

(1) Notes de M. Crispi, 25 juillet et 13 août 1888 (R. D. I., t. XXI, p. 92).

du territoire appartenant à la Sublime Porte. La réponse à la question posée par la France à propos des incidents de Massaouah doit être adoptée aussi pour les provinces de Bosnie et d'Herzégovine, de même que pour l'île de Chypre qui se trouve dans la même situation au point de vue international. Cette conclusion s'impose d'elle-même, et au point de vue du droit, il n'y a pas de raison de la repousser.

2. L'île de Chypre étant soumise à la domination turque, et par cela même au régime des capitulations, la juridiction consulaire y a été exercée comme dans les autres parties de l'empire ottoman. La Porte, ayant transféré à l'Angleterre le droit d'administrer cette île, lui a-t-elle en même temps transmis les obligations dérivant de traités conclus jusqu'alors avec les autres États ? Le gouvernement anglais ayant pris possession de l'île de Chypre, était-il fondé, au point de vue du droit international, d'y considérer les capitulations comme abolies *ipso facto* ? Si l'île de Chypre avait été purement et simplement cédée à l'Angleterre, les anciens traités de la Porte y eussent certainement cessé de *plein droit*. Mais, comme il ne s'agit que d'occupation et d'administration, sans préjudice de la souveraineté du sultan, la question mérite d'être étudiée avec plus d'attention.

Le gouvernement britannique a soutenu une thèse affirmative quant à la cessation immédiate des capitulations. Quelque temps après l'occupation, une ordonnance du haut commissaire anglais, en date du 17 janvier 1879, créa dans l'île de Chypre une haute Cour de justice, fixa sa juridiction et régla sa procédure. D'après l'article 10 : « toute juridiction civile et criminelle sur toutes personnes et dans tous les cas autres que ceux

qui, à défaut de la convention du 4 juin 1878, seraient tombés sous la seule juridiction et autorité des tribunaux ottomans, sera confiée à la haute Cour et exercée par celle-ci conformément aux dispositions de la présente ordonnance » (1). Ainsi par un acte unilatéral, le gouvernement anglais supprima le bénéfice des capitulations et soumit les nationaux étrangers à la compétence de la justice anglaise. Il se contenta de notifier cette décision aux gouvernements intéressés, en ajoutant que l'administration anglaise étant établie et fonctionnant dans l'île, les sujets étrangers y trouveraient toutes les garanties désirables (2).

La science s'est prononcée en général contre l'extension à notre cas du principe admis pour le cas de l'annexion. D'après F. de Martens, il s'ensuit : « 1° que si l'île a été livrée à l'administration anglaise, c'est en conservant le sultan pour souverain ; 2° qu'elle n'est

(1) *Revue de dr. internat.*, t. XIV, p. 205. — *Journal de droit international privé*, 1882, p. 457.

(2) Aucun gouvernement ne protesta contre ce procédé. Mais les puissances n'ont pas renoncé, du moins en droit, aux privilèges qui leur sont garantis par les capitulations. Un jugement du tribunal de Tunis du 20 janvier 1890 considère le régime capitulaire comme étant toujours en vigueur à Chypre. Une dette ayant été contractée dans l'île de Chypre, pays administré et gouverné par l'Angleterre, le débiteur poursuivi devant le tribunal de Tunis prétendait que la prescription libératoire de six ans de la loi anglaise lui était applicable. Le tribunal n'a pas admis cette fin de non-recevoir « attendu que la prescription dépend de la loi applicable au contrat ; attendu que le débiteur et le créancier sont tous deux de nationalité française ; attendu que dans les deux pays d'Orient, aux termes d'anciennes coutumes, les Européens contractent entre eux, non d'après la loi du lieu, mais d'après les lois de leur pays ; attendu que l'occupation de Chypre par l'Angleterre n'a pas modifié cet état de choses » (*Revue pratique de droit international privé*, mars-avril 1892, p. 109).

occupée par les Anglais que *conditionnellement* ; 3° que *de jure* l'île continue à faire *partie intégrante de l'empire ottoman*, à l'égard duquel le gouvernement anglais n'a que le rôle de gérant — *negotiorum gestor* ; 4° que, par conséquent tous les traités conclus par la Turquie et dont l'effet s'étend à tout son territoire sont obligatoires pour l'île de Chypre et, dans cette île, pour l'Angleterre, puisqu'elle y remplit les fonctions de gérant. L'Angleterre doit donc admettre à Chypre la juridiction des consuls étrangers créée par les capitulations conclues entre les États européens et la Turquie. Cependant les puissances intéressées ont consenti à restreindre l'effet de cette juridiction dans l'île, tant que l'Angleterre y régnera. Enfin, 5° les habitants de l'île de Chypre sont des sujets turcs et non pas anglais. Par conséquent, lorsqu'ils se trouvent dans d'autres provinces de la Turquie en dehors du territoire de l'île, ils sont absolument soumis à toutes les lois turques, et ils ne peuvent pas invoquer la juridiction des consuls anglais dont ne jouissent que les sujets de la reine (1) ». Esperson, qui a traité ce sujet d'une façon plus spéciale, pose le dilemme suivant (2) : Ou bien le traité du 4 juin 1878 a eu pour conséquence l'extinction partielle de l'empire ottoman, c'est-à-dire, la perte pour la Turquie du droit de souveraineté sur une partie de son territoire, sur l'île de Chypre, alors les *capitulations*, par conséquent les traités de la Porte ne sont pas obligatoires pour l'Angleterre ; ou bien au contraire l'île de Chypre est toujours une partie intégrante de la Turquie, et dans cette hypothèse, ils continuent à y être en vigueur,

(1) F. de Martens, *Traité de droit intern.*, t. I, p. 476.

(2) Esperson, *loc. cit.* (*R. D. I.*, 1878, t. X, p. 587).

comme par le passé. Or, l'Angleterre n'a été autorisée qu'à une occupation militaire et le gouvernement anglais ne peut être considéré que comme le mandataire du gouvernement ottoman, par conséquent les traités publics de la Turquie, les capitulations en particulier, n'ont perdu aucune valeur par le fait de l'occupation et de l'administration de l'île de Chypre par l'Angleterre. Les puissances peuvent donc prétendre légitimement au droit de juridiction consulaire, fondé sur les capitulations conclues entre elles et la Porte, tant que les nouvelles conventions n'auront pas été conclues (1).

3. En définitive, nous pouvons résumer nos idées sur la matière de la façon suivante. Pour savoir, lorsqu'une fraction d'un État passe sous l'autorité directe d'un autre État, quel effet ce changement pourrait produire sur leur régime conventionnel, nous avons établi une distinction entre les territoires cédés et les territoires occupés et administrés. Dans le premier cas, il y a cessation de plein droit, dans le second il faut remplir certaines formalités envers les parties intéressées en vue d'obtenir leur consentement. Cette distinction se justifie par les trois raisons suivantes, parmi lesquelles la première est fondamentale, constitue le principe dont les deux autres ne sont que les corollaires nécessaires : 1° Le territoire occupé et administré continue à rester sous l'ancienne souveraineté, car celle-ci n'est pas

(1) Un auteur que nous avons déjà cité, Kiatibian, ne partage pas la doctrine que nous venons d'exposer. « Nous pensons, dit-il, qu'on doit appliquer la règle de la suppression *ipso facto* des capitulations, non seulement lorsqu'un territoire musulman passe sous la souveraineté, mais aussi sous l'administration d'une puissance européenne » (*op. cit.*, p. 182).

éteinte ; 2° L'État occupant et administrant est mandataire de l'État souverain ; 3° Il est présumé que le territoire occupé et administré par une puissance étrangère serait rendu, *dies veniens*, à son vrai souverain ; le mandat étant donné en vue d'accomplissement d'un acte déterminé, l'occupation et l'administration doivent prendre fin avec la fin du mandat. Aucune de ces trois raisons n'existent en cas d'annexion ou de cession définitive de territoires. Il s'agit maintenant d'établir un rapport de cause à effet entre les conditions indiquées et le sort du régime conventionnel sous ses deux aspects, quant au passé et quant à l'avenir.

a) Quant au régime conventionnel antérieur à l'occupation, l'État administrant, étant mandataire de l'État souverain, est tenu envers les États tiers de toutes les anciennes obligations du mandant, dans le ressort du territoire administré. Par conséquent, l'ancien régime conventionnel ne peut être suspendu que du consentement de tous les contractants. C'est surtout le maintien des capitulations qui se justifie par l'idée de retour éventuel du territoire administré à son véritable souverain. L'importance de cette circonstance n'a pas échappé à la pratique internationale. « Lorsqu'un pays à capitulations passe simplement sous l'*administration* d'une puissance chrétienne, la possibilité d'un retour sous l'administration de la puissance qui reste souveraine n'est pas écartée. Ce principe peut être l'effet de circonstances transitoires, après lesquelles la puissance souveraine reprendra l'exercice de tous ses droits. La souveraineté musulmane persistant, l'administration musulmane pouvant être rétablie, les tiers conservent leurs droits ou les cèdent par voie d'accords. Au con-

traire les capitulations cessent *ipso facto* dans un pays qui passe sous la *souveraineté* d'une puissance chrétienne et civilisée, parce que les pouvoirs que la souveraineté confère ont un caractère définitif et absolu (1) ».

b) Quant au régime conventionnel à venir, c'est-à-dire les nouvelles conventions conclues par l'État administrant, elles ne peuvent avoir qu'un effet *provisoire*, limité à la durée de l'occupation. Elles ne sauraient produire de conséquences juridiques vis-à-vis de l'État souverain du territoire, parce qu'elles sont pour lui *res inter alios acta*. L'État souverain ne saurait ni en profiter ni s'en trouver obligé. Ainsi le régime capitulaire auquel les puissances ont volontairement renoncé dans telle province ottomane, administrée par un État tiers, serait rétabli *ipso facto* aussitôt que cette province aurait été de nouveau soumise à l'administration de la Porte. Pour conférer au nouveau régime conventionnel le caractère juridique permanent, il faut que tous les nouveaux traités passés entre l'État tiers et les puissances soient ratifiés en même temps par l'État souverain, qui *ne peut être obligé que par sa propre volonté* (2).

III

En ce qui concerne la Bosnie et l'Herzégovine, il faut confirmer de nouveau le fait que les puissances européennes n'ont discontinué à aucune époque après le traité de Berlin de les considérer comme deux provinces

(1) Note de M. Crispi du 13 août (*Arch. dipl.*, XXXII, p. 115).

(2) V. Jellinek, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, p. 34.

ottomanes. Aux yeux des grandes puissances, le fait de l'occupation et de l'administration n'a point eu pour effet de transformer ces provinces en parties intégrantes de la monarchie austro-hongroise. Ce point de vue des puissances s'est manifesté clairement en matière de juridiction consulaire.

De même que dans les autres provinces de l'empire ottoman, les capitulations ont existé aussi en Bosnie et en Herzégovine avant l'occupation. Mais aussitôt après l'occupation la première question qui se présentait était celle de savoir si les consuls des États étrangers, établis dans les provinces occupées, devaient conserver ou perdre leurs attributions de juridiction consulaire. Il est évident que le pouvoir judiciaire des consuls aurait cessé de plein droit, si la Bosnie et l'Herzégovine eussent dû être considérées comme territoire autrichien. Dans ce cas, par suite de transmission de la souveraineté, le droit de juridiction consulaire aurait disparu *ipso jure*, ainsi que cela s'est passé dans les provinces qui furent cédées par le traité de Berlin à la Russie. Mais nous savons bien que tel n'était pas le cas de l'Autriche-Hongrie. La Bosnie et l'Herzégovine sont restées provinces turques après l'occupation comme elles l'étaient avant. La souveraineté permanente de la Porte y a été reconnue et confirmée aussi par la convention austro-turque. Par conséquent, les capitulations et autres conventions de la Porte y sont restées en vigueur, et l'Autriche-Hongrie n'avait pas le droit d'y contester aux consuls étrangers le droit de juridiction vis-à-vis de leurs nationaux. Ce n'est qu'après une renonciation expresse de la part des puissances à l'exercice de la juridiction consulaire que les capitulations furent suspendues en Bosnie et en Herzégovine.

1. Pour jeter un peu plus de lumière sur le rapport de droit, créé par l'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine, il faut souligner le fait que les consuls étrangers continuèrent à y exercer, même après l'occupation, sans aucune entrave, leurs droits de juridiction (1). L'Autriche-Hongrie y maintint comme par le passé ses consuls, avec les mêmes attributions qu'ils avaient eues avant l'occupation, et cela dura jusqu'en 1880, c'est-à-dire pendant deux ans encore après l'occupation. Une circulaire du 26 décembre 1879 dit : « Les ressortissants *austro-hongrois* et étrangers résidant en Bosnie et en Herzégovine sont soumis, *d'après le droit international qui y est encore en vigueur*, à la juridiction de leurs consulats respectifs, auxquels incombe par conséquent aussi le soin de la liquidation et de la correspondance avec les autorités de leurs pays, si un de leurs administrés vient à mourir dans les susdits territoires » (2).

Ce n'est qu'en 1881 et 1882 que les puissances se décidèrent à renoncer au bénéfice des capitulations dans ces *provinces turques*, et dans celles-là seulement. Elles attendirent d'abord pour avoir une garantie réelle d'une bonne administration judiciaire. A cet effet, l'Autriche-Hongrie se hâta d'introduire en Bosnie et en Herzégovine une nouvelle législation et de doter les tribunaux indigènes de fonctionnaires de la monarchie. L'institution de la juridiction consulaire tire sa raison d'être, dans les autres parties de la Turquie, de l'incapacité ma-

(1) Voir une circulaire du gouvernement local de Bosnie et d'Herzégovine, du 16 juin 1879, relative à l'étendue de la juridiction consulaire.

(2) *Sammlung*, t. II, p. 63-644.

nifeste des fonctionnaires ottomans et de la méfiance dans leur justice. Il était présumé que ces raisons n'existaient plus dans les provinces occupées, et dans ce cas les juridictions consulaires y devenaient inutiles.

Les puissances n'ont cependant renoncé qu'en fait à se prévaloir, en Bosnie et en Herzégovine, des droits que les anciens traités leur confèrent. Le droit de juridiction consulaire y existe toujours en principe. Par conséquent, un État qui, sur le territoire ottoman, aurait droit au régime capitulaire, et qui n'y aurait pas renoncé à l'exemple des puissances mentionnées, aurait le droit d'établir en Bosnie et en Herzégovine des consuls pouvant de plein droit exercer le pouvoir judiciaire à l'égard de leurs nationaux tant que leur gouvernement n'y eût pas renoncé.

2. Nous avons cité déjà une fois le décret du ministère commun, en date du 18 février 1879, reconnaissant dans les provinces occupées les consuls qui, avant l'occupation, reçurent l'*exequatur* turc (*berat*), mais en même temps prescrivant qu'à l'avenir la reconnaissance dépendra d'un *exequatur* de l'Autriche-Hongrie.

Cette dernière circonstance n'influe guère sur la solution de la question principale. Cependant certains auteurs, comme Lingg et Neumann, voudraient tirer de ce fait un argument à l'appui de leur thèse suivant laquelle la souveraineté sur la Bosnie et sur l'Herzégovine appartient à l'empereur austro-hongrois (1). Ces au-

(1) Lingg, dans *Archiv für öffentl. Recht.*, t. V, p. 495. Absolument comme dans les deux États constitutifs de la monarchie, dit Lingg, les consuls étrangers ont besoin même en Bosnie et en Herzégovine de recevoir l'*exequatur* de l'empereur d'Autriche; ce fait, de même que l'acte de renonciation des grandes puissances à l'exercice de la

teurs exagèrent par trop l'importance du fait même d'accorder l'*exequatur* (1). Cet acte est d'ordre essentiellement administratif ; par conséquent, c'est à l'empereur d'Autriche-Hongrie qu'incombe la tâche de donner l'*exequatur* aux consuls étrangers, car c'est en son nom et sous ses ordres, en vertu du mandat reçu à Berlin que l'on *administre* la Bosnie et l'Herzégovine (2). Pour la même raison, la Turquie ne confère elle-même ni en Egypte, ni à Chypre, l'*exequatur* aux consuls étrangers, quoique cependant la souveraineté sur ces provinces — comme sur la Bosnie et sur l'Herzégovine — se trouve toujours en sa possession ; ce rôle y appartient au gouvernement anglais. On ne peut pas considérer l'acte de l'*exequatur* comme un apanage inséparable de l'exercice de la souveraineté. On peut encore moins y voir un argument défavorable à la permanence de la souveraineté du sultan sur les deux provinces.

Il résulte de tous les faits exposés jusqu'à présent que les grandes puissances elles-mêmes n'ont jamais admis que l'occupation et l'administration de la Bosnie et de l'Herzégovine par l'Autriche-Hongrie puissent en quoi que ce soit porter atteinte au droit de souveraineté du sultan. Les puissances considèrent toujours le sultan comme l'unique souverain de ces provinces. D'ailleurs, la Porte, consciente de ses droits, n'a jamais admis d'autre point de vue que celui des grandes puissances. Et elle le manifeste à présent comme par le passé par

juridiction consulaire, constitue pour Lingg un argument prouvant que la Bosnie et l'Herzégovine forment en droit public un tout (*ein staatsrechtliches Ganzes*) avec la monarchie austro-hongroise.

(1) V. Calvo, *Droit international*, t. I, § 517.

(2) V. Schneller, *op. cit.*, § 24 (5), p. 152.

l'absence complète des consuls ottomans en Bosnie et en Herzégovine ; c'est d'ailleurs très logique, car il n'y a pas d'Etat qui entretient des consulats sur son propre territoire. Le gouvernement turc se contente d'envoyer quelquefois un commissaire spécial à Saraiévo — de même qu'à Chypre — afin d'y exercer le contrôle ou de s'entendre sur des questions incidentes avec les organes administratifs de l'Autriche.

IV

Nous avons envisagé jusqu'à présent les rapports juridiques, engendrés par l'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine, essentiellement au point de vue des traités internationaux et du droit des gens. Il serait non moins intéressant de savoir ce qu'on devrait en penser en prenant pour critérium le droit constitutionnel de l'Autriche-Hongrie. Sur ce point on peut à juste titre considérer comme décisive la déclaration officielle du comte Andrassy devant la commission budgétaire des Délégations autrichiennes, du 1^{er} décembre 1878 : « Si la question d'annexion se présentait, les pouvoirs législatifs, de concert avec la couronne, auraient à la résoudre » (1).

Ainsi, à l'époque où le représentant le plus autorisé du gouvernement austro-hongrois a fait cette déclaration, la Bosnie et l'Herzégovine n'étaient pas du tout considérées comme incorporées à l'Autriche-Hongrie. Au contraire, on n'y voyait, et à juste titre, que des provinces situées en dehors du territoire de la monar-

(1) Müller, *op. cit.*, 1878, p. 172.

chie. Le gouvernement austro-hongrois ne se considérait, par suite de la situation qui lui était créée en vertu de l'article 25 du traité de Berlin, que comme le mandataire de l'Europe et de la Porte. Pour exécuter son mandat, c'est-à-dire pour occuper la Bosnie et l'Herzégovine, il n'avait pas besoin d'avoir une autorisation spéciale des corps législatifs. L'annexion, cependant, des deux provinces — qui dans aucun cas ne pourrait être légitime en droit des gens — ne serait parfaite, au point de vue du droit constitutionnel, qu'en vertu d'une résolution identique des deux parlements de la monarchie, car il s'agirait dans cette hypothèse d'une transformation territoriale de l'État austro-hongrois. Or l'article 5 de la loi que nous connaissons déjà est explicite à cet égard : « *Aucune modification ne pourra être apportée aux relations existant entre la Bosnie et l'Herzégovine d'une part et de la monarchie d'autre part que sur l'autorisation identique des pouvoirs législatifs des deux parties de la monarchie* (1) ». Jusqu'à présent aucune décision de cette nature n'a été prise ; par conséquent, la Bosnie et l'Herzégovine se trouvent — au point de vue du *droit constitutionnel* de l'Autriche-Hongrie — dans la même situation aujourd'hui qu'au moment de la déclaration du comte Andrassy. *Au point de vue constitutionnel, de même qu'au point de vue international, ces deux provinces représentent pour la monarchie austro-hongroise un territoire étranger ; elles sont restées toujours, malgré l'occupation, des provinces turques.*

Même au point de vue austro-hongrois, c'est là la seule manière correcte et conforme aux principes du

(1) *Sammlung*, t. I, p. 3.

droit de concevoir l'ensemble de nouveaux rapports juridiques engendrés par le fait de l'occupation (1). « Evidemment, les mesures entreprises par le ministère commun depuis le jour de l'occupation, et qu'il ne cesse pas d'entreprendre encore aujourd'hui même, portent à croire qu'il ne voudrait et qu'il ne désirerait considérer ces deux provinces autrement que comme définitivement incorporées au territoire de l'Autriche-Hongrie (2) ». Mais nous avons démontré que ces procédés sont contraires au droit et doivent être considérés comme illégitimes, suivant même les propres déclarations des représentants du gouvernement austro-hongrois et conformément à la résolution des pouvoirs législatifs.

D'autre part, il convient de signaler encore une *formalité* observée constamment depuis l'occupation par le gouvernement austro-hongrois, prouvant, elle aussi, qu'il serait illusoire de considérer la Bosnie et l'Herzégovine comme *partie intégrante* de l'Autriche-Hongrie, et qu'il vaut, par conséquent, bien mieux appeler les choses par leur propre nom et — ainsi que le fait, très logiquement d'ailleurs, le gouvernement dans ses lois et ordonnances — attacher à l'occupation et à l'administration de la Bosnie et de l'Herzégovine l'épithète de *provisoires*.

(1) Voir sur les rapports constitutionnels des deux fractions de la monarchie, en ce qui concerne l'administration de la Bosnie et de l'Herzégovine : Dantscher von Kollesberg, *op. cit.*, p. 280-311.

(2) Cf. Schneller, *op. cit.*, § 25, p. 155.

CHAPITRE V

LES PROVINCES DE BOSNIE ET D'HERZÉGOVINE ET LA SCIENCE.

Différences de vue chez les auteurs. — I. *Calvo et Bluntschli*. — II. *Ulbrich ; Dantscher von Kollesberg ; Jellinek ; F. de Martens ; Brunswik ; Schneller ; Guerchitch ; Despagnet*, etc. — III. *Neumann ; Rivier ; Lingg ; F. de Holtzendorff*.

Jusqu'à présent, nous avons tâché de déterminer la situation juridique de la Bosnie et de l'Herzégovine d'après les dispositions internationales positives ; nous avons encore essayé de démontrer comment les puissances européennes, l'Autriche-Hongrie et la Turquie en particulier, envisagent cette situation. Il nous reste d'exposer maintenant l'état actuel de la science, en ce qui concerne le rapport tout nouveau en droit international, établi par la convention anglo-turque du 4 juin 1878, sanctionné par le traité de Berlin du 13 juillet 1878, et précisé par la convention austro-turque du 21 avril 1879. Il était tout naturel que ce nouveau phénomène d'une nature toute particulière attirât l'attention, non seulement des hommes d'Etat et des publicistes, mais aussi des théoriciens et des jurisconsultes internationaux. La plupart des principaux représentants du droit international moderne ont essayé d'analyser et d'expliquer le nouveau rapport international, au

point de vue du droit positif. Mais ces efforts mêmes nous font voir combien la tâche de la science devient difficile, pour les auteurs les plus compétents, lorsque l'on se trouve en présence d'un fait international qui n'a point de précédents analogues dans la formation ordinaire de diverses formes d'États, ni, par conséquent, de règles normatives dans la science du droit des gens, qui lui seraient applicables. Il y a cependant un seul point que tous les auteurs reconnaissent comme certain, c'est que le phénomène en question représente une anomalie juridique, et qu'il est impossible de le ramener, comme dit Bluntschli, sous une des catégories juridiques, rationnelles ou traditionnelles, connues. Il était pourtant nécessaire d'examiner la question et de lui donner une solution conforme aux principes généraux du droit international. Il s'agissait donc de trouver en théorie une formule pouvant s'adapter au nouvel état de choses, en définissant exactement son caractère juridique. Et c'est justement sur ce point que nous rencontrons des divergences d'opinion parmi les principaux auteurs s'étant occupés de notre question.

On peut diviser en deux groupes, diamétralement opposés l'un à l'autre, les nombreux auteurs qui ont étudié les rapports dont il s'agit. Ils forment pour ainsi dire deux camps absolument irréconciliables, d'après leurs principes de fond et les intentions que leurs opinions renferment. Les uns, s'appuyant sur les traités qui ont créé le *status rerum*, reconnaissent à la Turquie le droit de souveraineté sur la Bosnie et l'Herzégovine, en considérant ces deux provinces comme faisant toujours partie du territoire de l'État turc. Tels sont, par exemple, *F. de Martens*, *Ulbrich*, *Dantscher von Kolles-*

berg, Jellinek, Brunswik, Schneller, Guerchitch, Despagnet, Engelhardt, Geffcken, etc. Les autres, laissant de côté les conventions internationales, ne tiennent compte que de l'état de fait *provisoire*, créé par l'exercice de l'autorité dans les deux vilayets turcs, et ils fondent là-dessus toute leur argumentation, en refusant, d'une part, à la Turquie, tout droit de souveraineté sur la Bosnie et l'Herzégovine, en affirmant, d'autre part, que les provinces occupées font partie intégrante du territoire de la monarchie austro-hongroise, de même que leurs habitants doivent être considérés comme des sujets austro-hongrois. Nous pouvons citer, dans cette catégorie, *F. de Holtzendorff, Neumann, Rivier et Lingg.*

Force est de reconnaître qu'il n'est pas bien facile de s'ériger en juge entre les deux parties représentées par des noms pareils. Néanmoins, nous devons exposer, ne fût-ce que d'une façon très succincte, leurs points de vue respectifs et les résultats définitifs auxquels les deux groupes ont abouti. Mais avant de commencer cette revue, nous analyserons d'abord l'opinion émise par les deux grands savants de droit international, *Bluntschli* et *Calvo*, qui forment en quelque sorte un groupe à part, distinct des deux autres.

I

Certains auteurs se sont arrêtés aux observations par trop générales et peu précises au point de vue juridique. En effet, l'opinion de Calvo et de Bluntschli n'est pas suffisante pour nous expliquer la situation internationale dans laquelle sont placées les deux provinces

turques depuis le traité de Berlin. Ces deux auteurs y voient une *forme toute nouvelle* en matière de formation d'État, mais ils ne disent pas en quoi consistent les principaux traits caractéristiques de cette nouvelle catégorie internationale.

1. D'après *Calvo* : « La Bosnie et l'Herzégovine sont devenues en quelque sorte *un État nouveau*, d'un caractère particulier, occupées qu'elles sont désormais par l'Autriche-Hongrie qui a accepté de les administrer » (1). Une opinion aussi vague ne peut certainement avoir une grande valeur scientifique. La formule « *un État nouveau d'un caractère particulier* » est à la fois trop large et inexacte. Il n'est pas besoin de démontrer que cette définition ne renferme aucune notion juridique bien précise, qu'il faut, par conséquent, la rejeter comme susceptible de donner lieu à de fausses interprétations. D'ailleurs, il n'est pas difficile de prouver que l'Autriche-Hongrie même ne considère pas la Bosnie et l'Herzégovine comme « un État nouveau », mais comme deux provinces appartenant à une puissance étrangère qui a consenti à les lui confier. Dans la proclamation adressée, dès le début de l'occupation, par le commandant des troupes austro-hongroises aux habitants de la Bosnie et de l'Herzégovine, on lit cette déclaration : « Sa Majesté le *Sultan*, animé du désir de pourvoir à votre bien-être, *s'est décidé à vous confier à la protection de son puissant ami, l'Empereur et Roi* ».

2. *Bluntschli* ne nous donne pas une meilleure définition non plus, lorsqu'il dit : « Ces pays sont véritablement devenus *un État nouveau d'une nature particu-*

(1) Calvo, *Le droit international*, 1880, t. I, p. 278.

lière » (1). On voit bien que la définition de Bluntschli ne diffère guère de celle de Calvo. Mais il faut ajouter que cet auteur semble quelque peu modifier son opinion, au cours de son excellente étude sur le congrès de Berlin, en tâchant d'approfondir la situation de la Bosnie et de l'Herzégovine en droit public et international. Bluntschli reconnaît, en effet, qu'« il n'est guère facile de ramener sous une des catégories juridiques, rationnelles ou traditionnelles connues, la situation faite à la Bosnie et à l'Herzégovine, d'autant plus qu'ici *le défaut de clarté est volontaire* » (2). Le défaut de clarté eût-il été volontaire ou non, il est bien évident que la Bosnie et l'Herzégovine ne constituent pas *un Etat*, et Bluntschli le confirme lui-même en reconnaissant qu'il n'est guère possible, non seulement au point de vue réel, mais même rationnel, de révéler, dans leur situation actuelle un indice quelconque qui emportât en soi l'idée de l'État. La question n'est plus de savoir s'il y a là une forme d'État particulière, mais de chercher à qui appartient le droit de souveraineté sur les provinces occupées. « L'acte du Congrès de Berlin, répond Bluntschli, ne prescrit point à la Porte une cession formelle de ses droits de souveraineté à l'Autriche-Hongrie, et semblable cession n'a été opérée par aucun traité spécial. En droit public, la Bosnie et l'Herzégovine continuent donc, pour la forme, d'appartenir à l'empire turc ; *le sultan en est le souverain légitime* ». Mais cette souveraineté, d'après Bluntschli, est plutôt formelle, et aujourd'hui sans effet ; elle ne saurait être exercée réellement. L'exercice réel du gouvernement et de l'administration se trouve

(1) Bluntschli, *Le Congrès de Berlin* (R. D. I., 1879, t. XI, p. 415).

(2) Bluntschli, *Le Congrès de Berlin* (R. D. I., t. XIII, p. 585).

en fait et en droit entre les mains de l'Autriche-Hongrie, pendant toute la durée de l'occupation, et il a été reconnu par l'Europe et par la Turquie. L'Autriche-Hongrie est donc « en possession de la souveraineté, laquelle, en théorie, continue d'appartenir au sultan. Le droit du sultan est un *nudum jus*, sans efficacité, une simple apparence de droit. » L'Autriche-Hongrie décide tout : la législation, le gouvernement politique, les impôts, la justice, les finances (1). « *La Bosnie et l'Herzégovine ne font cependant pas encore partie intégrante de l'empire austro-hongrois* ; elles sont unies à celui-ci, ou, pour employer une vieille expression suisse, elles constituent un pays *zugewandt*, une dépendance d'un caractère par-

(1) Il faut bien se garder de comparer la position créée au gouvernement austro-hongrois en Bosnie et en Herzégovine à la situation dans laquelle se trouve un gouvernement autonome d'un État mi-souverain. « Il ne faut nullement voir, observe Bluntschli, dans l'empereur d'Autriche le vassal, dans le sultan le suzerain ». Il y a des différences fondamentales entre la conception de la souveraineté et la notion plus ou moins confuse et indéterminée de la « suzeraineté ». La Bosnie et l'Herzégovine, comparées à la Bulgarie, offriraient un exemple instructif à celui qui voudrait préciser d'une façon plus scientifique le sens de cette dernière notion. On ne peut pas dire que la Bosnie et l'Herzégovine soient placées, comme la Bulgarie, sous la suzeraineté de la Porte ; elles ne constituent pas un État mi-souverain, ni une forme d'État quelconque ; elles représentent tout simplement deux provinces turques, et comme telles elles restent toujours soumises à la souveraineté du sultan. Il nous semble que la différence essentielle qui existe en principe entre la notion de la souveraineté et celle de la suzeraineté consiste à dire que la première implique toujours l'idée d'une restriction en fait et en droit, tandis que la seconde peut être restreinte en fait seulement, au point de vue de son exercice, mais en droit, envisagée comme le *nudum jus*, elle reste intacte. « La suzeraineté, dit F. de Martens (*op. cit.*, p. 333, note 1), est la *souveraineté limitée* exercée par le pouvoir suprême d'un État sur un gouvernement mi-souverain. »

ticulier. » Elles ne rentrent ni dans les provinces ou pays de l'Autriche, ni dans les pays de la couronne hongroise ; elles sont dirigées par le ministère commun de la monarchie. Enfin, Bluntschli constate que c'est là « une situation mal définie ».

On voit que Bluntschli a fini par substituer à sa première thèse d' « un Etat nouveau » celle d'un pays « zugewandt ». Mais il nous semble que la théorie se déciderait difficilement d'admettre une division de différentes formes politiques : en États souverains, mi-souverains et pays « zugewandt ». L'expression bizarre de « zugewandt » n'explique rien au point de vue juridique. D'autre part, il n'est pas facile non plus d'expliquer un rapport juridique par une distinction entre la conception théorique et pratique de la souveraineté, ainsi que le fait Bluntschli en établissant une différence entre la souveraineté *formelle* et la souveraineté réelle. C'est pourquoi chez lui aussi, l'explication rationnelle des rapports juridiques en question, a souffert de la contradiction apparente entre le droit et le fait (1).

(1) On rencontre une variante de l'opinion de Bluntschli chez un auteur français, A. Chrétien (*Principes de droit intern. public*, I, p. 282), qui voit, dans la situation nouvelle créée dans la société internationale par le traité de Berlin, un *condominium inégal* de deux Etats, établi sur un même territoire. L'un de ces Etats conserve la souveraineté de droit, ou, pour parler le langage du droit civil, la *nue* souveraineté, l'autre possédant seul la souveraineté de fait, c'est-à-dire tous les droits de gouvernement. « Telle est la situation de la Turquie au regard de ses anciennes provinces de Bosnie et d'Herzégovine... En droit public, ces provinces continuent pour la forme d'appartenir à l'empire turc. Mais la souveraineté du sultan est sans effet aucun ». Nous ajouterons seulement que, au point de vue de la souveraineté territoriale, la situation de l'Autriche-Hongrie vis-à-vis des provinces occupées est celle d'un détenteur précaire en droit privé.

En définitive, Calvo et Bluntschli ont recours à une méthode usitée quelquefois en matière de droit public, et qui consiste à considérer comme une forme *sui generis*, comme quelque chose d'anormal, tout phénomène concret qui ne rentre dans aucune des catégories définies *a priori*, donc il faut le laisser de côté. Par contre, la science moderne considère ce procédé comme erroné, Les anomalies peuvent et doivent être l'objet d'une analyse scientifique aussi rigoureuse que celle à laquelle on soumet les formes ordinaires et régulières. Elles aident à saisir mieux l'idée de l'État et à dégager la notion précise de ses éléments constitutifs en droit public.

II

Il faut remarquer que le premier des deux groupes d'auteurs se compose, entre autres, de principaux publicistes autrichiens, comme Ulbrich, Dantscher von Kollesberg et Jellinek.

1. Le premier se distingue, en particulier, par la netteté de sa façon d'exposer. Prenant pour le point de départ le traité de Berlin et la convention austro-turque, il fait le raisonnement suivant (1) :

« Malgré l'occupation et l'administration austro-hongroises, la Bosnie et l'Herzégovine ne sont pas sorties de l'union qu'elles forment en droit public avec l'empire ottoman, quoique l'Autriche-Hongrie exerce dans ces provinces les pouvoirs publics sous toutes les formes : législation, administration et justice. Ce droit

(1) Ulbrich, *Oesterreichisches Staatsrecht*, p. 792. Voir le même dans : Marquardsen, *Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, t. IV, 1^{re} partie, p. 27.

d'occupation et d'administration n'est limité par aucune condition de temps, néanmoins il satisfait les intérêts, non seulement de l'Autriche-Hongrie, en tant qu'il permet d'établir et d'assurer un état normal dans ces provinces, mais aussi ceux des autres puissances contractantes, en tant qu'il protège simultanément la paix générale contre les dangers éventuels. Il en résulte que les provinces occupées ne sont entrées en aucun rapport de droit constitutionnel (*in kein staatsrechtliches Verhältniss*) avec l'Autriche-Hongrie ; elles ne sont pas placées vis-à-vis de celle-ci dans un état d'union soit personnelle soit réelle. »

2. *Dantscher von Kollesberg* n'entre pas d'une façon bien spéciale dans l'analyse de notre sujet, mais son opinion perce néanmoins à travers les lignes suivantes (1) :

« Il s'agit de décider ici si la volonté de l'Etat austro-hongrois, qui se manifeste *provisoirement* en Bosnie et en Herzégovine sous forme des lois et des ordonnances, et qui oblige à l'obéissance les habitants de ces provinces, si cette volonté, *étrangère pour ces derniers*, doit être soumise, d'après le droit constitutionnel, à la participation des corps représentatifs austro-hongrois ; si, dans le cas contraire, cette volonté juridique doit rester absolue, non seulement à l'égard des *sujets turcs*, mais aussi vis-à-vis des ressortissants propres de l'empire. »

Ainsi, cet auteur s'est posé la question de savoir quelle est la part d'intervention qui appartient aux Parlements de la monarchie, dans les affaires intérieure-

(1) *Dantscher von Kollesberg*, *Der monarchische Bundesstaat Oesterreich-Ungarn und der Berliner Vertrag nebst der bosnischen Vortrage*, 1880, p. 287.

res de la Bosnie et de l'Herzégovine. La façon même dont la question est posée démontre que les provinces occupées ne sont rattachées à l'Autriche-Hongrie par aucun lien constitutionnel, et que l'intervention constitutionnelle du pouvoir législatif de la monarchie ne saurait y avoir lieu, sauf les cas où les actes du pouvoir exécutif seraient de nature à entraîner des conséquences pouvant intéresser directement l'Autriche-Hongrie même, et pour lesquelles la constitution rend nécessaire le vote des Parlements.

3. *Jellinek* aussi adopte, dans l'explication des rapports juridiques qui nous occupent, le point de vue énoncé par les traités (1).

« L'Autriche-Hongrie, dit-il, a occupé la Bosnie et l'Herzégovine, et elle exerce la totalité des droits d'administration dans ces provinces de l'empire ottoman, conformément à l'article 25 du traité de Berlin ; il s'ensuit que la Sublime-Porte ne peut y exercer l'autorité publique dans aucun sens. Malgré cela, *le droit de souveraineté n'appartient pas à l'Autriche-Hongrie* sur la Bosnie et l'Herzégovine, celles-ci ne font pas partie du territoire de la monarchie qui les administre ; les habitants de ces deux provinces ne sont ni Autrichiens, ni Hongrois. La Porte a plutôt délégué à l'Autriche-Hongrie, en exécution des engagements pris dans les traités, le pouvoir d'exercer l'autorité publique dans les provinces mentionnées, aussi y a-t-elle retenu le droit de souveraineté pour elle-même, et l'Autriche-Hongrie a expressément reconnu cette souveraineté... Par conséquent, la Turquie possède le droit de souveraineté sur

(1) *Jellinek, Die Lehre von den Staatenverbindungen*, p. 53.

ces provinces, après l'occupation comme avant cet acte, quoique à présent comme un simple *nudum jus* ».

Dans une partie de son ouvrage sur les unions d'États, consacrée aux « unions non organisées, » Jellinek envisage en particulier « les occupations et les administrations basées sur des traités » (1). A cet endroit, il fait une analyse plus approfondie de la situation de la Bosnie et de l'Herzégovine, de l'île de Chypre, rappelant aussi en quelques mots celle de la Tunisie vis-à-vis de la France et celle de la principauté de Waldeck vis-à-vis de la Prusse, comme des exemples présentant une certaine ressemblance. Pour la Bosnie et l'Herzégovine, il ne fait que développer ses idées antérieurement exposées, en répétant encore cette fois que ces provinces *font toujours partie de l'empire turc*, et que la souveraineté de la Porte existe comme un *nudum jus* dont « la signification *pratique* est néanmoins démontrée par ce fait que l'Autriche-Hongrie a été jusqu'à présent empêchée de s'incorporer les provinces occupées. »

4. Après Jellinek, il convient de citer dans ce premier groupe d'auteurs encore un, le plus compétent de tous, le savant russe *F. de Martens*. En parlant de la condition de l'île de Chypre, de la Bosnie et de l'Herzégovine, cet auteur dit que la situation juridique de ces pays est toute spéciale et sans précédent dans l'histoire des relations internationales (2). En ce qui concerne plus particulièrement la Bosnie et l'Herzégovine, il dit que le congrès de Berlin a mis ces provinces dans une situa-

(1) Jellinek, *op. cit.*, p. 115-121.

(2) F. de Martens, *Traité de droit international*, t. I, p. 475.

tion des plus étranges. Conformément au traité de Berlin et notamment à la convention du 21 avril 1879, la Bosnie et l'Herzégovine sont placées, au point de vue juridique, dans les conditions suivantes (1) :

« 1° Il n'y a aucun doute que le sultan demeure le souverain des deux provinces qui continuent à faire partie de l'empire ottoman. Il est vrai que la puissance du padisha est réduite au *nudum jus*. Néanmoins, au point de vue du droit, elle ne peut être contestée sans que l'on dénature le sens littéral des traités conclus ;

2° Le congrès de Berlin a confié à l'Autriche-Hongrie la mission, approuvée par la Porte, d'occuper et de gouverner la Bosnie et l'Herzégovine pendant un temps illimité. Selon l'esprit des actes du congrès de Berlin et de la convention de 1879, on ne peut cependant pas considérer cette mission comme ayant été donnée sans conditions. L'Autriche-Hongrie a pris l'engagement solennel, aussi bien dans l'intérêt de ses pays frontières que pour garantir particulièrement la paix de l'Europe, d'établir dans les provinces occupées l'ordre et la tranquillité, dont le maintien, ainsi que le démontrait l'expérience, était au-dessus des forces du gouvernement turc. Par conséquent il faut que le gouvernement austro-hongrois prouve qu'il est capable de venir à bout de cette tâche. Au cas contraire il n'y aurait aucun motif raisonnable ou juridique pour que l'occupation fût prolongée. On doit espérer que l'Autriche-Hongrie saura remplir son devoir ;

3° La population de la Bosnie et de l'Herzégovine est sujette de la Turquie. Par conséquent, la loi du 3 no-

(1) *Ibid.*, p. 478.

vembre 1881, promulguée par le gouvernement austro-hongrois et qui introduit le service militaire dans ces provinces en transformant leurs habitants en sujets austro-hongrois, est indubitablement un acte qui viole leur conscience et leurs obligations directes envers le sultan, leur souverain légitime ;

4° Les habitants de la Bosnie et de l'Herzégovine dépendent des autorités austro-hongroises, tant qu'ils restent dans ces provinces. Quand ils les quittent, ils rentrent dans la situation légale des sujets turcs, qui sont obligés de se soumettre aux règlements et aux lois de l'empire ottoman ».

La conséquence générale de ces dispositions, ajoute F. de Martens, saute aux yeux : « La Bosnie et l'Herzégovine sont dans une *situation absurde* au point de vue juridique, et peu faite pour pacifier ces régions. Il est au moins étrange d'appeler cela une occupation ». Enfin il constate que ce n'est pas pourtant l'avis de Neumann.

5. D'après *Benoît Brunswik* : « En premier lieu et sous le rapport politique, l'article 25 n'a rien modifié dans la position des deux provinces (1) ». L'Autriche-Hongrie reçoit le mandat, mais *ce mandat exclut la souveraineté*. Celle-ci reste ottomane, les deux provinces continuent à être provinces de l'empire, les traités conclus avec le sultan y conservent leur valeur. En ce qui concerne les traités de commerce en particulier, « les conditions d'importation et d'exportation restent en *statu quo ante* », ce qui était certainement vrai avant la loi qui a établi l'union douanière. De même pour ce qui est des capitulations, « les résidents étrangers conti-

(1) Brunswik, *Le traité de Berlin*, p. 103.

nuent à relever de leurs consulats respectifs, à l'exclusion de toute juridiction de l'autorité locale », ce qui demeurerait aussi très exact jusqu'à la renonciation volontaire des puissances à l'exercice de la juridiction consulaire (1).

Notons encore une autre conséquence relative au service militaire, qui crée aux indigènes « une situation inconnue à ce jour ». C'est encore une anomalie qui découle, selon cet auteur, du dualisme établi entre les *droits administratifs* et les *droits politiques de souveraineté* dans les deux provinces. Il s'agit de savoir si le sultan pourra « de par sa prérogative souveraine » y recruter des soldats pour la défense de son empire. « Evidemment que non, car ce serait faire acte d'administration, et le traité le lui interdit. « Quant à l'Autriche-Hongrie, elle commettra une infraction de droit international, « si elle applique à ses nouveaux admi-

(1) Brunswik mentionne en outre une conséquence très curieuse du régime capitulaire qui existait encore en Bosnie et en Herzégovine, au moment où il avait écrit son commentaire du traité de Berlin. Il la considère d'ailleurs comme une anomalie résultant de ce que le pouvoir exécutif, délégué par le sultan à l'Autriche-Hongrie depuis l'occupation, ne saurait être, en Bosnie et en Herzégovine, plus étendu qu'il ne l'était avant l'occupation, lorsqu'il fut exercé par la Porte. « De fait l'Autriche-Hongrie ne peut l'exercer qu'à l'égard des indigènes ; elle n'a pas, par exemple, la faculté d'interdire le séjour des deux provinces ou d'y assigner une résidence aux immigrants dangereux ou réputés tels ; elle n'a pas le droit d'extrader un criminel ou un déserteur qui seraient parvenus à se réfugier sur ce territoire, *sur lequel elle n'a pas le droit de souveraineté*, et dont le souverain, le Sultan, professe obligatoirement et par traité son incompétence sur la personne des étrangers. L'administration, dans ce cas, aura besoin du concours des Consuls, c'est-à-dire du Sultan, de qui ceux-ci tiennent leur *exequatur* (*Ibid.*, p. 106).

nistrés le principe de ses lois sur le service militaire ; mais n'est-ce pas en même temps un empiétement sur le pouvoir politique, et pourra-t-elle, voudrait-elle traiter en déserteur le Bosniaque offrant ses services au *Sultan son souverain légitime* ? » Cette question à elle seule prouve que la situation créée par l'article 25 du traité de Berlin est une véritable anomalie.

Enfin, au point de vue européen, le mandat austro-hongrois n'implique pas la transmission *jure domini* : « Pour les puissances contractantes au traité de Berlin, l'Autriche et la Turquie y comprises, *la situation juridique des deux provinces au point de vue international n'a point varié* : Abdul-Hamid reste leur souverain, et leurs habitants restent ses sujets ».

6. Nous avons déjà eu l'occasion de citer à maintes reprises l'opinion de *Schneller*, un jeune auteur allemand, qui a écrit une étude des plus remarquables sur la condition juridique de la Bosnie et de l'Herzégovine (1). Cet auteur est arrivé, à la fin de son ouvrage, à cette conclusion :

« A la suite de l'exposé précédent, on ne saurait douter sur la situation de la Bosnie et de l'Herzégovine, en droit public, si l'on se place sur le terrain du droit et des conventions internationales, qui se trouvent à la base de cette situation. Comme avant l'occupation, de même après son accomplissement, ces provinces continuent à faire partie intégrante de l'Etat turc. Il s'ensuit que le rapport entre l'Autriche-Hongrie et les provinces occupées appartient d'après sa propre nature juridique *exclusivement au droit international, et nullement au droit*

(1) Hans Schneller, *Die staatsrechtliche Stellung von Bosnien und der Herzogowina*, § 40, p. 213.

constitutionnel, et qu'il ne peut, par conséquent, engendrer un nouveau rapport de droit public entre l'Autriche-Hongrie et la Turquie, d'où l'on eût pu conclure à une suzeraineté de la Turquie sur ces provinces.

« On peut encore moins prétendre que l'occupation et l'administration austro-hongroises ont élevé la Bosnie et l'Herzégovine au degré d'un organisme politique particulier et indépendant, qui serait complètement détaché de la Turquie, mais qui ne serait pas encore définitivement incorporé à l'Autriche-Hongrie : la Bosnie et l'Herzégovine sont aujourd'hui encore soumises à la domination *de droit* et à la puissance suprême illimitée de la Haute-Porte, tandis que le gouvernement austro-hongrois n'a sur ces provinces qu'un droit de domination de fait.

« En droit, rien ne peut être changé dans ces rapports par suite de cette circonstance que l'Autriche-Hongrie a transgressé sur plusieurs points ses droits conventionnels, de même que les diverses réflexions et les combinaisons *politiques*, relatives à la question de savoir si des rapports ainsi créés sont faits pour durer longtemps, ne peuvent rien y modifier non plus, tous ces faits ne sauraient être pris comme le critérium d'une appréciation *juridique* de l'état créé en vertu des traités internationaux ».

7. Un éminent jurisconsulte serbe, M. *Guerchitch*, a fait une étude consacrée principalement à l'analyse de diverses opinions relatives à la situation internationale de la Bosnie et de l'Herzégovine, ainsi que de l'île de Chypre, et il a abouti à cette conclusion : « Ces pays représentent, en droit public de même qu'en droit international, des fractions de territoire, *étrangères* pour

l'Autriche-Hongrie ainsi que pour l'Angleterre, n'ayant jamais cessé d'appartenir à la Turquie malgré l'occupation. Il est évident que cette situation est unique et anormale ; elle est certainement le produit des intérêts complexes et des circonstances politiques confuses et non encore complètement élucidées, le règlement provisoire des rapports dont l'avenir seul déterminera et fixera la forme définitive » (1).

8. Un auteur français, *Despagnet*, s'exprime, dans son *Essai sur les protectorats* (p. 95-96), ainsi :

« Les apparences d'un protectorat se trouvent également dans la situation de la Bosnie et de l'Herzégovine depuis le traité de Berlin de 1878... Occupées et gouvernées à tous les points de vue par l'Autriche, d'après l'article 25 du traité de Berlin, ces deux provinces n'en restent pas moins dépendantes de l'empire turc ; le sultan garde sur elles une souveraineté nominale et difficile à comprendre... Mais elles ne constituent pas un État, *même mi-souverain*, que l'on puisse considérer comme placé sous le protectorat du gouvernement de Vienne ».

Le même auteur passe ensuite à la situation de l'île de Chypre, en disant qu'elle peut être assimilée à celle de la Bosnie et de l'Herzégovine, sauf qu'elle est le résultat d'une entente particulière entre la Grande-Bretagne et la Turquie, au lieu d'avoir été établie en vertu d'une intervention collective des puissances s'immisçant dans l'organisation de l'empire ottoman. « Nul ne doute que, malgré cette convention, Chypre reste une

(1) Guerehitch, *Situation de la Bosnie et de l'Herzégovine et de l'île de Chypre en droit international et public* (en serbe), p. 72.

simple possession de la Turquie et ne forme nullement une puissance distincte assujettie au protectorat britannique ».

Nous pourrions citer, dans cette première catégorie d'auteurs, encore quelques autres noms, comme celui de Engelhardt, de Geffcken, etc. (1). Mais nous préférons arrêter ici notre liste déjà assez longue. La conclusion générale qui se dégage de cette analyse des opinions fondées sur l'interprétation stricte des conventions internationales est celle-ci :

En droit public comme en droit international, la Bosnie et l'Herzégovine, soumises à l'administration de l'Autriche-Hongrie en vertu de textes internationaux positifs, ne forment ni un État proprement dit, ni une union d'États avec cette puissance. Le rapport de droit qui existe entre l'État occupant et le territoire occupé ne représente ni un État mi-souverain, ni un État protégé, ni une confédération d'États, ni une union soit personnelle, soit réelle. En droit, la Bosnie et l'Herzégovine ne représentent que deux provinces turques continuant à faire partie intégrante de l'empire ottoman, et leurs habitants, quoique placés *provisoirement* et par voie de *délégation* sous l'autorité administrative de l'Autriche-Hongrie, demeurent néanmoins les sujets du sultan, leur souverain légitime.

(1) V. Engelhardt, *Le droit d'intervention et la Turquie* (R. D. I., t. XII, p. 384). Geffcken dans l'ouvrage de Heffter, *Das europ. Völkerrecht der Gegenwart*, 1880, p. 150, note. V. aussi Kiatibian, *Conséquences jurid. de la transform. des Etats sur les traités* (Thèse pour le doctorat, 1892), p. 182 : « On appelle cela *occupation* et *administration*, formule qui est une hypocrisie, comme la chose est un *escamotage*. »

III

Les auteurs du second groupe, au lieu d'interpréter strictement les dispositions fondamentales des traités internationaux, n'envisageant que les *rapports de fait* tels qu'ils existent actuellement en Bosnie et en Herzégovine, et méconnaissant les droits de souveraineté de la Porte, ils considèrent la Bosnie et l'Herzégovine comme une partie intégrante de la monarchie austro-hongroise et les habitants de ces provinces comme des sujets austro-hongrois. Voici en quelques mots le point de départ de leur argumentation : Celui qui possède, dans un pays, la *réalité* du pouvoir, la plus grande somme d'autorité matérielle, y est investi aussi de la puissance suprême, de la souveraineté. Or, c'est l'Autriche-Hongrie qui à présent exerce *réellement* tous les droits de souveraineté en Bosnie et en Herzégovine, au point de vue militaire, administratif, législatif et judiciaire. *En fait*, elle y possède un pouvoir illimité, par conséquent, on devrait lui attribuer aussi le droit de souveraineté sur les deux vilayets, — quoique cependant, d'après ce qui a été jusqu'à présent exposé, cette déduction ne semble pas exacte *en droit*.

Telle est l'opinion de Neumann, de Rivier, de Lingg et de von Holtzendorff. Nous verrons maintenant en quoi consistent, au point de vue juridique, la méthode et les arguments de chacun d'entre eux.

1. Nous exposerons en premier lieu l'opinion de *Neumann* qui occupe certainement une des premières places parmi les auteurs de droit international en Autriche. Sur l'invitation qui lui fut faite, peu de temps

après le congrès de Berlin, par une des plus importantes publications périodiques consacrées à l'étude des questions internationales (*Revue de droit international et de législation comparée*), Neumann écrivit deux lettres afin d'éclairer la science « sur la situation actuelle, en droit public et en droit international, des « *nouvelles provinces autrichiennes* » de la Bosnie et de l'Herzégovine » (1).

Dès le début de sa première lettre, Neumann déclare que *nul ne saurait donner* une réponse précise et complète, une image arrêtée d'un état de choses qui est en voie de formation, en *fusion*. Après une pareille réserve, on est vraiment étonné de rencontrer plus loin une opinion très nette et absolue, soutenue par le savant autrichien. « La Bosnie et l'Herzégovine ont-elles, oui ou non, été cédées à l'empereur François-Joseph I^{er} en toute souveraineté » ? Telle est la question très précise posée par cet auteur. Nous avons déjà eu l'occasion, au cours de cette étude, d'indiquer la réponse affirmative de Neumann. Il convient de constater ici que, pour justifier son opinion, Neumann invoque en sa faveur des motifs d'ordre essentiellement politique. Dans un écrit, publié par une revue éminemment scientifique, et dans lequel on aurait dû s'attendre à trouver une étude rigoureusement juridique, l'auteur autrichien introduit à chaque instant des considérations purement politiques. Il part de ce point de vue que l'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine était pour l'Autriche-Hongrie à la fois un *droit* et un *devoir* ; droit

(1) Neumann, *L'Empire austro-hongrois, la Bosnie et l'Herzégovine* (R. D. I., 1879, t. XI, p. 38).

et devoir de *défense personnelle* et de *conservation personnelle*. Ce droit, dit-il, est un droit indépendant, pour l'exercice duquel l'Autriche-Hongrie n'avait nul besoin d'un mandat. Toutefois, comme dans ce cas l'intérêt de l'Autriche était en même temps l'intérêt de l'Europe, laquelle ne peut tolérer que les Russes et les Anglais soient seuls maîtres en Orient, « il était sage et opportun, dit Neumann, de faire corroborer et renforcer notre droit, avant de l'exercer, par l'autorité de l'Europe entière, qui maintenant est solidaire avec nous » (1). Et il en tire cette conclusion que le traité de Berlin n'a voulu, n'a pu vouloir autre chose que de transférer à l'Autriche la *pleine* souveraineté de la Bosnie et de l'Herzégovine.

Il est évident que le point de vue adopté par Neumann n'a pas le caractère objectif nécessaire à l'examen scientifique de toute question internationale. Quand on invoque le droit de défense et de conservation personnelle, ainsi que la question de savoir qui sera *maître* en Orient, on glisse inévitablement dans le domaine des intérêts politiques les plus opposés. Les considérations de cette espèce ne peuvent guère servir de critérium d'une appréciation juridique du nouveau rapport international créé à la suite de l'occupation. Dans le droit des gens moderne, le *droit de conservation* est exactement déterminé et les cas où un Etat commence à avoir le droit et le devoir d'entreprendre les mesures pour sa défense sont strictement limités. « La défense de l'Etat, d'après F. de Martens, ne doit commencer qu'en présence d'une *attaque* ou de la *menace évidente d'un dan-*

(1) *Ibid.*, p. 39.

ger.... Si l'on envisage cette question de toute autre manière, on ouvre la porte aux violences et aux usurpations » (1). Et lorsque Neumann essaye de légitimer l'occupation des deux provinces par cette seule raison que la Turquie est impuissante à les conserver et l'Autriche-Hongrie ne pourrait « consentir à les voir tomber dans les bras d'une *grande Serbie réunie*, qui devrait fatalement exercer une redoutable pression sur notre Dalmatie et sur notre mer Adriatique » (paroles de Neumann), il ne fait que déguiser sous le manteau du droit et du devoir les convoitises politiques d'une puissance, en invoquant la menace d'un danger imaginaire contre son intégrité. D'autre part, le droit de défense et de conservation personnelle n'appartient-il pas aussi aux petits États, ou n'est-ce qu'un privilège réservé exclusivement aux États puissants ? Est-ce que tous les États, envisagés comme des personnes internationales, ne sont pas égaux *en droit* ? La théorie considère, en effet, l'égalité des États comme un principe de l'association internationale ; mais l'aspect des choses devient tout autre dans la pratique, lorsque les intérêts et les considérations politiques entrent en jeu. Que dirait-on, si l'un des petits États des Balkans, s'appuyant sur son droit incontestable, « droit et devoir de défense personnelle et de conservation personnelle », et pouvant au surplus invoquer l'avantage de l'affinité nationale, occupait une province turque, de crainte de la voir tomber dans les bras d'un État voisin qui, déjà très puissant, deviendrait encore plus dangereux par cet agrandissement, et « devrait fatalement exercer une redoutable

(1) F. de Martens, *op. cit.*, t. I, p. 389-390.

pression » sur le petit État balkanique dont l'existence ne serait plus qu'un esclavage économique et politique. La grande puissance voisine s'en alarmerait la première, et, accoutumée à son rôle de police européenne, elle tâcherait d'intervenir au nom de l'Europe pour refouler les aspirations nationales du petit Etat balkanique.

L'immixtion des arguments politiques dans une controverse principalement juridique ne peut qu'entraver la tâche de la science. Lorsqu'on transporte la discussion sur le terrain des intérêts, comme le fait Neumann, on s'écarte forcément du point de vue juridique, on abandonne le droit pour la pratique, et dans ces conditions l'examen d'un fait international cesse d'avoir le caractère objectif. « Il ne faut pas confondre les droits avec les intérêts, ni le droit avec la politique » (1).

Neumann s'occupe de l'analyse juridique de l'article 25 du traité de Berlin et de la convention austro-turque, dans son ouvrage, si justement apprécié : *Grundriss des heutigen europæischen Völkerrechts*. Dans un appendice spécialement consacré au traité de Berlin et à ses conséquences, il remarque en terminant : « que l'article 25, qui attribue à l'Autriche-Hongrie l'*occupation* et l'*administration* des anciennes provinces turques de Bosnie et d'Herzégovine sans en limiter le temps ou la durée, n'a nullement été entamé par la convention subséquente (21 avril 1879) de Constantinople entre l'Autriche et la Turquie. Qu'importe, en effet, qu'on y ait stipulé que des prières publiques pour le sultan, successeur des califes, pourraient être faites dans les mos-

(1) Rivier, *Lehrbuch des Völkerrechts*, p. 172.

quées de ces provinces ou que les monnaies turques y circuleraient librement, si l'empereur d'Autriche continue d'y exercer *en son nom propre* tous les droits de souveraineté administrative, judiciaire, financière et militaire ? Quant à *Novi-Bazar*, dont le Sultan conserve la souveraineté, la convention de Constantinople accorde sur elle à l'Autriche une sorte de servitude militaire, le droit d'y tenir garnison concurremment avec la Turquie. Mais *cela même* démontre que la situation demeure tout autre en Herzégovine et en Bosnie, où l'empereur et roi d'Autriche-Hongrie exerce tous les droits souverains » (1).

La convention austro-turque embarrassait manifestement l'interprétation de Neumann. Il n'était cependant guère possible de l'ignorer d'une façon absolue. C'est pourquoi Neumann n'en cite que les dispositions relatives aux prières publiques pour le sultan et à la libre circulation des monnaies ottomanes, sans faire la moindre allusion à la partie essentielle de la convention, dans laquelle l'Autriche-Hongrie reconnaît expressément que le fait de l'occupation *ne porte pas atteinte aux droits de souveraineté du sultan* sur la Bosnie et l'Herzégovine. En passant sous silence le point capital de la convention, Neumann tend à affaiblir, à dénaturer même sa signification la plus précise au point de vue du droit.

Il essaye de tirer encore un argument, en faveur de ses affirmations, de la comparaison qu'il établit entre la condition juridique de Novi-Bazar et celle de la Bosnie et de l'Herzégovine. D'après lui, les droits de l'Au-

(1) Neumann, *Éléments du droit des gens*, 1886, trad. franç.

triche-Hongrie étant beaucoup plus restreints à Novi-Bazar que dans les provinces occupées, la souveraineté ne saurait appartenir à la même personne, dans les deux cas. Ces droits se réduisent à une simple « servitude militaire » dans le sandjak de Novi-Bazar dont le sultan conserve par conséquent la souveraineté, et *ce fait même* démontre que la situation de Novi-Bazar diffère complètement au point de vue du droit public, de celle de la Bosnie et de l'Herzégovine, « où l'empereur et roi d'Autriche-Hongrie exerce tous les droits souverains ». Il faut remarquer pourtant que cette déduction ne résulte point de l'acte même réglant la condition juridique des territoires mentionnés. D'ailleurs, Andrassy, lui-même, n'a-t-il pas dit, au congrès de Berlin, que l'Autriche-Hongrie *ne désire pas se charger de l'administration* du territoire de Novi-Bazar, ne confinant pas directement au territoire austro-hongrois (protocole n° 8). Le congrès n'a fait qu'enregistrer cette déclaration, d'où il serait difficile de conclure qu'il a voulu établir, par cela seul, une différence fondamentale, en ce qui concerne le droit de souveraineté, entre Novi-Bazar et les provinces occupées.

C'est un principe de droit public que la souveraineté peut subir toutes sortes de restrictions volontaires, et tant qu'un État n'est lié vis-à-vis d'un autre que par un traité, il doit être considéré comme continuant à posséder la souveraineté (1). Ces restrictions peuvent être plus ou moins grandes. Dans les exemples cités, elles consistent tantôt en une simple servitude internationale

(1) V. Jellinek, *op. cit.*, p. 54 et suiv. ; Holtzendorff, *Handbuch des Völkerrechts*, t. II, p. 243.

(le droit de tenir garnison), tantôt elles comprennent l'administration totale d'un territoire (comme en Bosnie et en Herzégovine) (1). En principe, la *limite* de ces restrictions ne change rien au droit même de la souveraineté, qui continue d'appartenir à l'État dont le territoire est grevé d'une servitude plus ou moins étendue (2). Or, si l'empereur et roi d'Autriche-Hongrie exerce en son nom tous les droits de souveraineté, énumérés par Neumann, cela ne veut pas encore dire qu'il est le souverain de la Bosnie et de l'Herzégovine. D'abord, au point de vue juridique, il n'est pas exact de dire que l'empereur d'Autriche administre les provinces occupées *en son nom propre*. En vérité, il n'est que le mandataire des grandes puissances, y compris la Turquie, et il ne gouverne la Bosnie et l'Herzégovine qu'*au nom*

(1) Nous verrons plus tard qu'un auteur considère aussi l'occupation et l'administration comme une espèce de servitude, *in partiendo*.

(2) Certains auteurs ont essayé, notamment à l'occasion de la théorie du protectorat et de celle des servitudes internationales, de trouver une limite juridique précise, pour des restrictions pouvant être imposées à la souveraineté, sans en entraîner la perte (V. Heffter, *Le droit intern. de l'Europe*, p. 106). D'après Jellinek (*loc. cit.*, p. 55, 101 et suiv.), cette question est insoluble. L'abandon de l'exercice des droits de souveraineté les plus importants n'entraîne pas la perte de la souveraineté, pas plus, suivant la comparaison de Jellinek, que la concession par un propriétaire de droits réels sur sa terre n'entraîne l'extinction de son droit de propriété. De même qu'en droit romain la propriété pouvait être réduite à un *nudum jus* (V. Dernburg, *Pandekten*, t. I, p. 439-440), de même un État peut céder à un autre la totalité de ses droits sur une fraction déterminée de son territoire, de sorte que son droit de souveraineté n'existerait plus que comme un *nudum jus*. La situation actuelle de la Bosnie et de l'Herzégovine prouve que la possibilité pour la souveraineté d'exister à l'état de *nudum jus* n'est pas seulement une déduction logique de la théorie, mais qu'elle peut se présenter aussi dans la vie pratique.

de celles-ci, de même que l'Angleterre exerce tous les droits à Chypre du consentement de la Porte, sans être cependant le vassal du sultan (1). Aussi, en droit, ce ne sont pas les règles relatives à la théorie juridique de la souveraineté, mais celles concernant le mandat, qui sont applicables au nouveau rapport international.

2. Nous avons insisté sur les idées de Neumann, parce que cet auteur était considéré, à raison même de sa haute compétence en matière de droit international, comme le mieux placé pour apprécier exactement la situation de la Bosnie et de l'Herzégovine en droit public et international. La *Revue de droit international* voyait dans l'opinion de Neumann l'expression définitive de la théorie en ce qui concerne le nouveau rapport de droit des gens. Un de ses rédacteurs en chef, Rivier, adhéra immédiatement à l'opinion émise par le savant viennois dont l'autorité universellement reconnue devait fatalement influencer sur les esprits même les plus indépendants.

Dans sa « Note additionnelle aux lettres de M. Neumann sur la Bosnie et l'Herzégovine (2) », Rivier fait

(1) Quant à l'île de Chypre, Neumann reconnaît que la souveraineté y appartient à la Turquie, et il explique ce fait en disant (*Éléments*, p. 294) que l'Angleterre a conservé au sultan une souveraineté purement nominale, *pour sauver les apparences*. Les motifs, quels qu'ils fussent, ne peuvent produire aucun effet sur l'état des choses en droit ; le sultan garde néanmoins son droit de souveraineté, et la dépêche de lord Salisbury à l'ambassadeur anglais à Constantinople, en date du 4 mai 1878, est formelle à cet égard : « Le gouvernement de S. M. ne veut pas demander au Sultan d'aliéner un territoire de sa souveraineté... Il propose en conséquence que, l'occupation et l'administration assignées à S. M., le territoire continue à faire partie de l'Empire ottoman, etc. » (V. Esperson, *R.D.I.*, t. X, p. 391).

(2) Rivier, *Revue de droit international*, 1879, t. XI, p. 144.

d'abord remarquer que les lettres de Neumann étaient déjà imprimées, lorsque la convention austro-turque a été livrée à la publicité. « Cette convention, dit-il ensuite, a sanctionné solennellement la *fiction du maintien dans leur intégrité des droits de souveraineté du sultan, sur la Bosnie et l'Herzégovine*, cette fiction que notre éminent correspondant, se fondant non seulement sur les nécessités d'une politique rationnelle, mais encore sur les protocoles officiels du traité de Berlin, jugeait inadmissible et incompatible avec la réalité historique ». Rivier affirme que la déclaration contenue dans la convention, relative aux droits de souveraineté du sultan, n'est mise là qu'incidemment, et ne signifie rien. Cependant, dit-il, les apologistes plus ou moins officieux de la convention la comparent encore à la convention anglo-turque relative à l'île de Chypre, et ils cherchent à prouver qu'elle est plus favorable à l'Autriche-Hongrie que la convention anglo-turque ne l'est à la Grande-Bretagne. « La comparaison pèche par la base puisque la Grande-Bretagne n'a pas fait précéder sa convention d'une *conquête* opérée à grands frais, au prix du sang de plusieurs milliers de braves soldats, d'une conquête qui se trouve maintenant, grâce à la convention, avoir été parfaitement superflue, inutile ». Ainsi, Rivier introduit dans la discussion juridique, relative à la situation politique des provinces occupées, une circonstance toute nouvelle qu'il définit juridiquement par le terme de *conquête*. Nous n'aurions pas insisté sur le mot *conquête*, si ce terme avait été employé au hasard par un publiciste ordinaire ; mais citée par un savant tel que Rivier, dans une des plus importantes publications de droit international, cette expression nous empêche de passer outre.

Dans quelles conditions la conquête peut conférer une acquisition légitime de la souveraineté, en droit des gens moderne ? Cette question est traitée dans tous les ouvrages de droit international, y compris ceux de Neumann et de Rivier. Ils reconnaissent tous que la seule possession, si absolue et si exclusive qu'elle puisse être, d'un territoire dépendant d'une puissance étrangère, ne suffit pas pour en transférer la souveraineté au possesseur. Tant que l'ancien maître du territoire n'a pas renoncé, expressément ou tacitement, à ses droits, la souveraineté continue à résider sur sa tête. La simple *conquête*, c'est-à-dire la possession d'un territoire acquis à la suite d'une guerre heureuse n'est point un titre suffisant de souveraineté, tant que l'État dépossédé en fait n'a pas ratifié l'état de choses créé par la fortune des armes. Pour que l'acquisition d'un territoire puisse s'effectuer régulièrement par voie de conquête, il faut qu'elle soit consacrée par des traités et par le consentement des populations, lequel peut s'exprimer sous différentes formes (1).

Peut-on, après cela, parler, dans l'acception juridique du mot, d'une conquête de la Bosnie et de l'Herzégovine par l'Autriche-Hongrie ? Cette puissance avait envoyé des troupes dans les deux provinces turques sur l'autorisation des grandes puissances, y compris la Turquie, non pas pour les conquérir, mais pour les occuper, afin d'y établir un *ordre stable*. Lord Salisbury n'a-t-il pas dit, au congrès de Berlin, qu'il faudrait à cet effet un gouvernement *possédant des forces assez prépondérantes pour supprimer toute espèce de troubles* dans les

(1) Cf. F. de Martens, *op. cit.*, t. I, p. 468; Calvo, *op. cit.*, t. I, p. 318-19; Schneller, *op. cit.*, p. 175, 187 et 188.

deux provinces ottomanes. L'Autriche-Hongrie y a rencontré une résistance *locale*, à laquelle on s'attendait d'ailleurs, et qu'elle a dû réprimer par la force des armes, tâche qui rentrait dans son mandat. Il serait vraiment trop facile de baptiser du nom de conquête une simple occupation militaire, exécutée en vertu d'un mandat européen, et d'imputer le rôle de conquérant à une puissance qui, dans le fond, n'accomplissait que ses devoirs de mandataire. Cette puissance même, voudrait-elle consentir à appeler cela une conquête, n'ayant, à aucun moment de l'occupation, croisé l'épée avec la Turquie, laquelle ne pensait guère à défendre ses deux provinces puisqu'elle les *confiait* « à la protection de son puissant ami l'empereur et roi d'Autriche-Hongrie ». En tout cas, la conquête sous cette nouvelle forme ne serait qu'un escamotage, ainsi que l'observe un auteur, et la bonne foi de la Porte s'en trouverait surprise.

Dans les dispositions conventionnelles, relatives à l'île de Chypre, à la Bosnie et à l'Herzégovine, Rivier voit « des véritables cessions territoriales (*wahre Gebietsabtretungen*), déguisées, pour des raisons politiques, pendant quelque temps » (1). Cette définition ne repose pas sur des considérations de droit; elle manque, en outre, de toute précision juridique. Dans son ouvrage tout récent, publié en français, Rivier envisage la question principalement au point de vue du droit international (2). En parlant « de quelques cas particuliers de cession », il traite de l'occupation et de l'administration. « Lors même, dit-il, que la souveraineté est censée rester à l'État cédant, il est permis, semble-t-il, de con-

(1) Rivier, *Lehrbuch des Völkerrechts*, p. 175.

(2) Rivier, *Principes du droit des gens*, 1896, t. I, p. 201 et 302.

sidérer ces actes comme des cessions territoriales, déguisées pour le moment, mais destinées, après une période transitoire de plus ou moins longue durée, à être transformées en cessions avouées. » Il ajoute qu'il les mentionne à propos de l'acquisition du territoire, en vertu du principe connu : *Plus est in re quam in simulatione*. Après il passe aux exemples pratiques : la « cession » de l'île de Chypre à l'Angleterre et celle de la Bosnie et de l'Herzégovine à l'Autriche-Hongrie. Cependant, s'occupant un peu plus loin des *servitudes internationales*, Rivier s'exprime ainsi : « On pourrait voir un exemple en quelque sorte exorbitant de servitude, *in patiendo*, dans les droits d'occupation et d'administration accordés à l'Autriche-Hongrie dans la Bosnie et l'Herzégovine, et à la Grande-Bretagne à Chypre. Mais les *situations anormales*, dont il s'agit, ont une importance telle qu'il faut voir plutôt, dans les actes qui les ont créées, des cessions déguisées. »

On voit que Rivier n'a pas une idée bien arrêtée de la nature juridique des rapports internationaux en question. Il constate qu'il se trouve en présence des *situations anormales*, ce qui rend encore plus difficile son appréciation. Il les considère tantôt comme des *cessions déguisées*, mais destinées à être transformées en *cessions avouées*, expressions très vagues et sans clarté, tantôt comme une *servitude* de droit international *in patiendo*. La différence est pourtant très grande, en droit, entre une cession et une servitude, et nous croyons que Rivier est beaucoup plus près de la vérité, lorsqu'il considère le fait de l'occupation et de l'administration comme une servitude internationale.

3. Il nous reste encore à exposer brièvement l'opi-

nion des deux auteurs allemands, *Lingg* et *F. de Holtzendorff*.

Le premier a écrit une étude spéciale sur la situation de la Bosnie et de l'Herzégovine *en droit public* (1). Il prend pour point de départ de son argumentation cette définition de l'État : l'État consiste dans le fait de la domination sur un groupe d'individus habitant un territoire déterminé. La puissance dominante, investie de la *suprema potestas*, possède la souveraineté territoriale dans les limites de sa domination effective sur le territoire (2). Lingg applique à l'état créé en Bosnie et en Herzégovine, en vertu du traité de Berlin, ses idées sur la souveraineté, développées dans son ouvrage « *Empirische Untersuchungen zur allgemeinen Staatslehre* ». Il identifie complètement la souveraineté avec l'*exercice réel du pouvoir*, avec la « *vis cogendi* », c'est-à-dire avec la faculté pour un État d'édicter les ordres ayant le caractère obligatoire pour ceux qui les reçoivent. Il dit que la souveraineté, ainsi que *Laband* et *Jellinek* l'ont démontré, sans toutefois l'élucider complètement, est une qualité et non pas un droit : « La souveraineté ou *supremitas* est la qualité d'une *potestas* d'être *suprema* ». La souveraineté n'est pas un droit, comme la propriété ou le droit d'élection, mais la condition d'une puissance qui règne sous forme d'État (*staatlich*), sur une collectivité humaine (3).

Les défenseurs de la souveraineté turque sur la Bos-

(1) Lingg, *Die staatsrechtliche Stellung Bosniens und der Herzegowina, ein Beitrag zur Kritik der Lehre von den Staatenverbindungen* (dans *Archiv für öffentliches Recht*, 1889, t. V, p. 480-528).

(2) *Ibid.*, p. 491.

(3) *Ibid.*, p. 486-87. V. aussi ses *Empirische Untersuchungen*, notamment p. 214.

nie invoquent volontiers, dit Lingg, les analogies avec le droit privé afin de démontrer que l'exercice d'un droit peut très bien être cédé, *salva substantia*. « Mais où allons-nous aboutir, si nous admettons que le sultan possède le droit que l'empereur d'Autriche exerce? Celui qui exerce la souveraineté ne la possède pas, et celui qui la possède ne peut pas l'exercer! Certes, un droit bien étrange que celui qui défend à son titulaire tout exercice du droit! Déjà la constitution équivoque de ce prétendu droit indique que ce n'est pas du tout un droit, ce que l'on désigne sous le titre de souveraineté ». « L'état empirique, dit-il, créé en vertu du mandat donné à l'Autriche-Hongrie par le congrès de Berlin, nous fait voir les gens qui commandent et ceux qui obéissent... Celui qui commande, et dont les ordres ont une *potestas* coercitive incontestable en Bosnie et en Herzégovine, c'est l'empereur d'Autriche. Peu importe (!), au point de vue de l'examen objectif de la situation, de savoir d'où il tire l'autorité nécessaire pour conférer à ses ordres le caractère obligatoire ». L'empereur d'Autriche exerce en Bosnie et en Herzégovine tous les droits souverains relatifs à la justice, à la police, aux finances, aux divers privilèges, à l'armée, à l'église, aux affaires étrangères; il est, en effet, le souverain de la Bosnie et de l'Herzégovine, puisque la *suprema potestas* lui appartient sur ces provinces. Si l'on veut, par conséquent, nier qu'il existe entre la Bosnie et l'Herzégovine, d'une part, et l'Autriche-Hongrie, d'autre part, une union de droit constitutionnel (*ein staatsrechtlicher Verband*), on perd de vue que toutes les lois concernant la Bosnie et l'Herzégovine ont été soumises aux facteurs constitutionnels compétents, on oublie enfin que la part d'influence qui, dans les affaires

de ces provinces, revient aux deux parlements, a été déterminée par une loi souvent mentionnée, la loi sur l'administration : « *Das Verwaltungsgesetz ist das Grundgesetz für die staatsrechtliche Stellung der occupierten Provinzen* ». L'exercice de la souveraineté de l'empereur et roi repose sur cette loi (1).

Enfin, Lingg prétend que la Bosnie et l'Herzégovine font aussi peu partie intégrante de l'empire ottoman que les provinces asiatiques, cédées à la Russie par la Porte, conformément au traité de Berlin, car le sultan n'est plus, ni là ni ici, le souverain (2).

Avec la méthode de Lingg on pourrait également démontrer, comme le remarque Schneller, que toutes les provinces françaises, occupées par l'armée allemande dans la guerre de 1870-71, étaient devenues, par cela seul, une partie du territoire allemand, puisque l'empereur d'Allemagne y commandait et ses ordres avaient sur le territoire français « une *potestas* coercitive incontestable ». Il en résulterait d'après Lingg, que l'empereur d'Allemagne avait la souveraineté de ses provinces et qu'il fallait dès lors les considérer, non comme une partie du territoire français, mais comme des provinces allemandes.

Il n'est donc pas nécessaire de chercher encore d'autres arguments contre l'assertion de Lingg, d'après laquelle la souveraineté n'est autre chose que la domination réelle, le simple exercice de la *suprema potestas* ; cette affirmation est réfutée d'elle-même.

4. On retrouve la même erreur chez *F. de Holtzendorff*. Ce grand savant fonde ses déductions, relatives aux rapports juridiques en question, sur une conception

(1) *Ibid.*, p. 483, 490, 493, 499.

(2) *Ibid.*, p. 517.

fausse de la nature même du droit de souveraineté. Après avoir envisagé la convention anglo-turque et la situation de l'île de Chypre en droit public, il dit (1) : « Le même cas se présente en suite de l'arrangement conclu entre l'Autriche-Hongrie et la Turquie, le 21 avril 1875, concernant la Bosnie et l'Herzégovine, dans lequel on stipule d'ailleurs que la souveraineté du sultan ne sera nullement atteinte par le fait de l'occupation, mais en réalité on n'a laissé au sultan que certains droits honorifiques, d'un caractère religieux et symbolique. En fait — et ceci est le point décisif et le plus important en droit international — l'Autriche-Hongrie exerce le pouvoir souverain en Bosnie et en Herzégovine, à Chypre de même qu'en Bosnie et en Herzégovine, le sultan a renoncé volontairement, en vertu des conventions conclues à cet effet, à son droit de souveraineté territoriale, dans des propositions telles qu'il ne peut plus être considéré, ni DE FACTO, ni DE JURE, comme le souverain de ces provinces ; quoique la renonciation définitive à la souveraineté ne résulte pas de dispositions conventionnelles, ce fait ne change rien à l'état de choses. Des concessions aussi larges faites, sinon pour toujours, du moins pour un temps indéterminé, sont incompatibles avec la nature de la souveraineté territoriale ». A raison même de cette dernière circonstance, observe Holtzendorff, le sultan a perdu le droit de conclure les conventions, relatives aux territoires occupés et administrés avec son assentiment.

Holtzendorff pense que, si l'on voulait chercher pour ces rapports tout à fait anormaux, créés à l'époque contemporaine, des analogies en droit public, on en trou-

(1) F. von Holtzendorff, *Handbuch des Völkerrechts*, t. II, p. 244 et 245.

verait peut-être dans la notion d'une sorte de *régence internationale*. Enfin, s'apercevant probablement que cette explication manquait de précision juridique, il déclare, dans une note complémentaire (1), qu'il est très compréhensible « que les opinions des publicistes, vu la particularité de ces rapports, soient très divisées, en ce qui concerne leur caractère juridique ». Par conséquent, « l'analyse juridique de ces rapports ne peut aboutir qu'à des *résultats négatifs* : nous nous trouvons, en vérité, devant un état politique intermédiaire — *ein politisches Interimistikum* — dans lequel le *droit* et le *fait* restent en contradiction.

Un seul point certain et incontestable se dégage de tout l'exposé précédent, à savoir : les situations internationales dont il s'agit sont des situations *tout à fait anormales*. Malgré sa haute compétence et sa vaste érudition, Holtzendorff n'a pas réussi à nous donner une explication scientifique, précise et exacte au point de vue du droit international. Il attribue, lui aussi, une signification beaucoup plus grande à l'exercice effectif du droit qu'à la notion du droit même. Il ne prend en considération que l'*état de fait*, à l'exclusion des *rapports de droit* sans lesquels pourtant l'exercice de tout droit eût été impossible ; il ne fait attention qu'à l'exercice réel du pouvoir, sans tenir compte des dispositions conventionnelles qui lui servent de fondement. Malgré les stipulations formelles de la convention austro-turque, il refuse de reconnaître la souveraineté du sultan ; il constate que l'exercice de la souveraineté en Bosnie et en Herzégovine se trouve entre les mains de l'Autriche-Hongrie, mais il ne pense pas devoir, par cela seul, lui

(1) *Ibid.*, p. 246, note 4.

attribuer aussi le droit de souveraineté sur les deux vilayets. Il essaye de résoudre ce dilemme par l'idée d'un *interimistikum* politique où le droit et le fait, au lieu d'être juxtaposés, se trouvent en opposition.

La méthode de Holtzendorff nous conduit définitivement à cette conclusion inadmissible : ce n'est pas la Turquie qui, en Bosnie et en Herzégovine, exerce le pouvoir souverain, c'est l'Autriche-Hongrie qui en a l'exercice, à titre de *régente internationale*, — mais le droit de souveraineté territoriale n'appartient ni à l'une ni à l'autre ; ces provinces, par conséquent, ne font partie d'aucun État en Europe, sans toutefois constituer elles-mêmes un État à part, — en un mot, leur situation en droit international représente un *interimistikum* politique. Or, il est évident que cette méthode ne peut aboutir qu'à un *résultat négatif*.

Vu :

Le Président de la thèse,
RENAULT.

Vu :

Le Doyen,
E. GARSONNET.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

EXPOSÉ HISTORIQUE.

CHAPITRE PREMIER. — Ancien régime.

Traité de Koutchouk-Kaïnardji (p. 2). — I. La charte de Gulhané et le traité de Paris (p. 3). Insurrection de 1858-1862 (p. 4). — II. Organisation sociale et administrative (p. 7). 1. Condition des personnes et de la propriété foncière (p. 8). 2. Législation agraire (p. 15). 3. Administration (p. 19). — III. Les réformes ne furent jamais exécutées (p. 22).

CHAPITRE II. — Des événements qui ont précédé l'occupation austro-hongroise.

I. Insurrection de 1875 (p. 24). — II. Négociations diplomatiques (p. 27). Agitation dans les Etats voisins (p. 30). Réformes proposées dans la note du comte Andrassy (p. 33). Memorandum des insurgés (p. 36). Memorandum du prince Gortchakow (p. 37). — III. Les aspirations du peuple serbe et la guerre de 1876 (p. 38). — IV. Ultimatum russe. Conférence de Constantinople (p. 44). Protocole de Londres (p. 45). Déclaration de guerre de 1877 (p. 46). Article 14 du traité de San-Stefano (p. 48). — V. Congrès de Berlin, la séance du 28 juin 1878 (protocole n° 8) (p. 51). Article 25 du traité de Berlin (p. 61).

CHAPITRE III. — Mandat de l'Autriche-Hongrie.

Causes principales du mandat austro-hongrois (p. 62). — I. Attitude de l'Allemagne, de l'Angleterre et de l'Autriche-Hongrie (p. 63). — II. *Intégrité de l'empire ottoman et théorie de l'équilibre politique* (p. 76). Attitude du comte Andrassy (p. 84). *Indépendance de l'empire ottoman et intervention collective* (p. 90).

CHAPITRE IV. — Question des nationalités.

- I. Question serbe (p. 107). — II. Théorie de l'équilibre des Balkans (p. 110). — III. Principe des nationalités (p. 115).

DEUXIÈME PARTIE

ÉTUDE JURIDIQUE.

CHAPITRE I. — L'article XXV du traité de Berlin.

- I. Difficultés de la question (p. 135). — II. La détermination du sens des termes employés par le traité de Berlin (p. 139). On retrouve la même formule dans la convention relative à l'île de Chypre (p. 141). — III. L'article 25 au congrès de Berlin ; séance du 28 juillet 1878 (p. 144). Explication de l'article 25 par Neumann. — IV. Les puissances ont eu en vue le *mandat* et non la transmission *jure dominii* en faveur de l'Autriche-Hongrie (p. 150). — V. Particularités du mandat austro-hongrois (p. 152).

CHAPITRE II. — Nouveau régime.

- A. *Occupation* : I. Entrée des troupes austro-hongroises (p. 156). Proclamation aux habitants de la Bosnie et de l'Herzégovine (p. 159). Résistance du peuple (p. 162). — II. Adresse à l'empereur d'Autriche, votée par le Parlement de Vienne (p. 163). Explications du comte Andrassy devant la commission du budget aux délégations autrichiennes (p. 164). Déclaration de Stremayr (p. 165). — III. Nature et effets de l'occupation austro-hongroise au point de vue juridique (p. 165).
- B. *Administration* : IV. Déclaration du ministère commun (p. 170). — 1. Création du « gouvernement du pays » (« Landesregierung ») (p. 171). Division administrative. 2. Règlement provisoire de la question agraire (p. 172). 3. Loi monétaire (p. 173). 4. Circulaire concernant les passeports. 5. Loi pénale. 6. Loi douanière. — V. 7. Loi sur l'administration de la Bosnie et de l'Herzégovine (p. 174). — VI. 8. Concordat conclu avec le patriarche œcuménique de Constantinople (p. 179). 9. Décret concernant les décorations étrangères (p. 182). — VII. 10. Suppression du régime des capitulations (p. 182). 11. Application de la loi militaire (p. 184). 12. Traité conclu entre l'Allemagne et l'Autriche, relatif à la légali-

sation des actes publics (p. 186). — VIII. 13. Diverses codifications (p. 187). 14. Loi sur les immeubles. — IX. Système fiscal, dîme et autres impôts (p. 188). — X. Deux répertoires officiels. — *Memorandum* du peuple serbe de Bosnie et d'Herzégovine (p. 192). Situation économique (p. 194). Critique de la législation agraire (p. 196). — Que faut-il entendre par « l'administration » ?

CHAPITRE III. — La convention austro-turque.

- I. Circulaire de la Porte (p. 199). Réponse de l'Autriche. Texte de la convention du 21 avril 1879 (p. 201). Occupation de Novi-Bazar. — II. Impression produite en Autriche par la conclusion de la convention (p. 203). La convention n'a pas reçu de publicité officielle en Autriche-Hongrie (p. 205). De l'intervention du pouvoir législatif en matière de traités internationaux et de l'effet juridique de la publication officielle des conventions. — III. Analyse de la convention. Son préambule (p. 217). Le nom du Sultan *continuera* à être prononcé dans les prières publiques, et le drapeau ottoman à être hissé sur les minarets (art. 2) (p. 219). — IV. Restrictions imposées à la gestion financière de la Bosnie et de l'Herzégovine (art. 3) (p. 220). — V. Libre cours des monnaies ottomanes effectives (art. 4) (p. 222). — VI. Question de traitement des habitants de la Bosnie et de l'Herzégovine à l'étranger (art. 6) (p. 229). — VII. A qui revient de droit l'exercice de la souveraineté extérieure des provinces occupées (p. 237). — VIII. Conclusion (p. 243).

CHAPITRE IV. — Les provinces de Bosnie et d'Herzégovine et l'Europe.

- I. Du régime conventionnel de la Bosnie et de l'Herzégovine (p. 246). 1. Principe posé par le traité de Berlin (p. 248). Le bénéfice des capitulations n'existe pas en faveur des ressortissants de la Bosnie et de l'Herzégovine (p. 252). 2. La circulaire du 13 novembre 1881 est contraire aussi aux principes du droit constitutionnel (p. 254). — II. Question relative aux conventions en général, aux capitulations en particulier (p. 256). Nécessité de distinguer entre l'hypothèse de cession et l'hypothèse d'occupation et d'administration. 1. Régime capitulaire à Massaouah (p. 260). 2. Juridiction consulaire dans l'île de Chypre (p. 267). 3. Conclusion (p. 270). — III. Capitulations en Bosnie et en Herzégovine (p. 272). 1. Le droit de juridiction consulaire a persisté en Bosnie et en Herzégovine même après l'occupation (p. 274). 2. *Exequatur* du gouvernement

austro-hongrois (p. 275). Attitude de la Porte en matière consulaire (p. 276). — IV. Même d'après le droit constitutionnel de l'Autriche-Hongrie, la Bosnie et l'Herzégovine restent toujours étrangères au territoire de la monarchie (p. 277). Attitude du gouvernement austro-hongrois.

CHAPITRE V. — **Les provinces de Bosnie et d'Herzégovine et la science.**

Différences de vue chez les auteurs (p. 280). — I. *Calvo* et *Bluntschli* (p. 282). — II. *Ulbrich* (p. 287) ; *Dantscher von Kollesberg* (p. 288) ; *Jellinek* (p. 289) ; *F. de Martens* (p. 290) ; *Brunswik* (p. 292) ; *Schneller* (p. 294) ; *Guerchitch* (p. 295) ; *Despagnet* (p. 296), etc. — III. *Neumann* (p. 298) ; *Rivier* (p. 306) ; *Lingg* (p. 311) ; *F. de Holtzendorff* (p. 314).

Imp. G. Saint-Aubin et Thevenot. — J. Thevenot, successeur, Saint-Dizier (Hte-Marne)
